

### Fundamentele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova

Cornea, Sergiu

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Monographie / monograph

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cornea, S. (2018). *Fundamentele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova*. Cahul: Cahul State University "B. P. Hasdeu". <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67313-2>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

**SERGIU CORNEA**

**FUNDAMENTELE CONCEPTUALE  
ALE REFORMĂRII ORGANIZĂRII  
TERITORIALE A PUTERII LOCALE  
ÎN REPUBLICA MOLDOVA**



Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul

Sergiu Cornea

Fundamentele conceptuale ale  
reformării organizării teritoriale a  
puterii locale în Republica Moldova

Cahul 2018

352(478)  
C 72

Lucrarea a fost recomandată pentru editare de Senatul Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul, Proces verbal nr. 8 din 21.06.2018

Redactor științific:

Prof. univ., dr. hab. **Victor Juc,**

Director adjunct, Institutul de  
Cercetări Juridice și Politice

Recenzenți:

Conf., cercet., dr. **Ion Rusandu,**

Cercetător științific coordonator,  
Institutul de Cercetări Juridice și  
Politice

Conf., univ., dr. **Aurel Sîmboteanu,**

Prorector, Academia de Administrare  
Publică

### **Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții**

**Cornea, Sergiu.**

Fundamentele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova / Sergiu Cornea; Univ. de Stat "Bogdan Petriceicu Hasdeu" din Cahul. – Cahul: US "Bogdan Petriceicu Hasdeu" din Cahul, 2018 (Tipogr. "Centrografic"). – 250 p. : tab.

Bibliogr.: p. 181-196 (254 tit.). – Referințe bibliogr. în subsol. – 300 ex.  
ISBN 978-9975-88-033-6.

## Cuprins

Lista abrevierilor .....	6
<b>Cuvânt înainte</b> .....	7
<b>1. Dimensiunile conceptuale ale organizării teritoriale a puterii locale</b> .....	9
1.1. Puterea locală în sistemul puterii publice .....	9
1.2. Paradigma organizării teritoriale a puterii publice .....	22
1.3. Concluzii .....	51
<b>2. Reformarea „organizării administrativ-teritoriale” a Republicii Moldova</b> .....	53
2.1. Periodizarea procesului de reformare a organizării teritoriale a puterii locale .....	53
2.2. Perpetuarea delimitării teritorial-administrative centralizate de tip sovietic (1991-1998) .....	55
2.3. Edificarea sistemul teritorial de exercitare a puterii publice locale în spiritul principiilor autonomiei locale (1999-2003) .....	70
2.4. Revenirea la organizarea teritorială centralizată a puterii publice locale (2003-până în prezent) .....	77
2.5. Concluzii .....	98
<b>3. Starea actuală și necesitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale</b> .....	101
3.1. Consecințele fragmentării teritoriale .....	101
3.2. Participarea publică la nivel local: factorii de influență .....	110
3.3. Concluzii .....	123
<b>4. Opțiuni privind reformarea organizării teritoriale a puterii locale</b> .....	125
4.1. Consolidarea colectivităților locale de ambele niveluri .....	128
4.2. Aprofundarea cooperării intercomunale .....	138
4.3. Intensificarea cooperării transfrontaliere .....	148
4.4. Concluzii .....	154
<b>5. Realizarea reformei organizării teritoriale a puterii locale</b> .....	156
5.1. Obiectivele, principiile și condițiile realizării reformei sistemului organizării teritoriale a puterii locale .....	156
5.2. Potențialele riscuri și obstacole în procesul de realizare a reformei .....	165
5.3. Concluzii .....	173
<b>Încheiere</b> .....	175
<b>Bibliografie selectivă</b> .....	181
<b>Anexe</b> .....	197

Anexa 1.	Concepția reformei organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova .....	197
Anexa 2.	Nivelurile exercitării puterii publice în statele europene .....	216
Anexa 3.	Sursele numelor colectivităților locale din Republica Moldova .....	217
Anexa 4.	Repere ale evoluției organizării administrativ-teritoriale ale RSSM în componența URSS .....	218
Anexa 5.	Modificările operate Legii nr. 306-XIII din 7.12.1994 .....	219
Anexa 6.	Numărul de colectivități locale pe raioane conform Legii nr. 306-XIII din 07.12.94 (abrogată) .....	221
Anexa 7.	Numărul de colectivități locale pe județe conform Legii nr. 191-XIV din 12.11.98 (abrogată) .....	222
Anexa 8.	Modificările operate Legii nr. 191-XIV din 12.11.98 .....	222
Anexa 9.	Numărul de colectivități locale pe raioane conform Legii nr. 764-XV din 27.12.2001 .....	224
Anexa 10.	Modificările operate Legii nr. 764-XV din 27.12.2001 .....	225
Anexa 11.	Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova .....	228
Anexa12.	Numărul mediu al populației colectivităților locale (pe raioane) .....	229
Anexa 13.	Veniturile municipiilor și raioanelor cu pondere mare în bugetului public național (I trimestru al anului 2018) .....	230
Anexa 14.	Suprafața raioanelor Republicii Moldova (fără Transnistria și Găgăuzia) .....	231
Anexa 15.	Primele zece raioane/județe din R. Moldova și România după suprafață .....	232
Anexa 16.	Ponderea veniturilor locale în veniturile totale ale raioanelor (2014) .....	233
Anexa 17.	Dotarea locuințelor cu comodități ( 2015) .....	234
Anexa 18.	Încrederea populației față de autoritățile locale (Primărie) potrivit BOP (2003-2017) .....	235
Anexa 19.	Rata participării populației la alegerile parlamentare și locale .....	236
Anexa 20.	Atitudinea populației referitor la extinderea drepturilor administrației locale ca soluție a îmbunătăți situației social-economice din Republica Moldova .....	237
Anexa 21.	Gradul de satisfacție al populației față de curățenia și	238

	îngrijirea localității lor potrivit BOP (2003-2017) .....	
Anexa 22.	Transferuri de mijloace bănești din străinătate efectuate în favoarea persoanelor fizice (milioane USD) .....	239
Anexa 23.	Cetățenii R. Moldova plecați peste hotare la loc permanent de trai (situația la 01.07.2017) .....	240
Anexa 24.	Persoanele fizice cu loc de trai în Republica Moldova în profil administrativ-teritorial (situația la 01.07.2017) .....	242
Anexa 25.	Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică .....	243
Anexa 26.	Populația stabilă la 1 ianuarie 2016 în profil teritorial .....	244
Anexa 27.	Populația regiunilor de dezvoltare Nord-Est și Sud-Est (România) .....	245
Anexa 28.	Alegerile primarului în unele localități cu un număr redus al populației în alegerile locale generale din 5 iunie 2011 și 14 iunie 2015 .....	245
Anexa 29.	Coeficientul îmbătrânirii populației .....	247
Anexa 30.	Evoluția numărului colectivităților locale în statele europene (anii '50 - '90 ai secolului XX) .....	248
Anexa 31.	Colectivitățile locale din Republica Moldova după numărul de locuitori .....	249
Anexa 32.	Argumente pro și contra consolidării colectivităților locale	250

### **Lista abrevierilor**

AEBR	– Asociația Europeană a Regiunilor Frontaliere
AMN	– Alianța „Moldova Noastră”
APC	– Administrația publică centrală
APL	– Administrația publică locală
BNS	– Biroul Național de Statistică
BOP	– Barometrul opiniei publice
CALM	– Congresul Autorităților Locale din Moldova
CPLRE	– Congresului Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei
CDRM	– Comitetul director pentru problemele regionale și municipale
CSI	– Comunitatea Statelor Independente
ECE	– Europa Centrală și de Est
EEIP	– Echipa de evaluare <i>inter pares</i> a procesului de descentralizare din Republica Moldova
IDAM	– Indicele de Deprivare a Ariilor Mici
IITSD	– Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică
PCRM	– Partidul Comuniștilor din Republica Moldova
PCUS	– Partidul Comunist al Uniunii Sovietice
PDAM	– Partidul Democrat Agrar din Moldova
PDM	– Partidul Democrat din Moldova
PIB	– Produsul Intern Brut
PL	– Partidul Liberal
PLDM	– Partidul Liberal Democrat din Moldova
PNUD	– Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
PSRM	– Partidul Socialiștilor din Republica Moldova
RSSM	– Republica Sovietică Socialistă Moldovenească
SND	– Strategia Națională de Descentralizare
UE	– Uniunea Europeană
URSS	– Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste



### **Cuvânt înainte**

Puterea locală exercitată în baza principiilor democratice și ale eficienței reprezintă unul din elementele esențiale care definesc modernitatea unei țări în lumea contemporană.

În cele trei decenii de independență, puterea locală din Republica Moldova nu s-a constituit într-un sistem structurat rațional și eficient, cu toate încercările repetate de a-l reforma. Sistemul actual al puterii locale nu corespunde standardelor societății contemporane, dar nici complexității sarcinilor care ar trebui să le facă față și provocărilor realității contemporane. Eficiența puterii publice la toate nivelurile și în toate domeniile de activitate este extrem de scăzută, sistemul existent devenind practic un obstacol în calea realizării progresului social. Ineficiența activității autorităților publice se datorează, în mare parte, iraționalității organizării teritoriale a puterii publice, repartizării teritoriale a responsabilităților între nivelurile de exercitare a puterii publice. Organizarea teritorială defectuoasă a puterii locale are drept consecință nerealizarea sarcinilor sale esențiale, fapt care înrăutățește satisfacerea intereselor vitale ale populației locale și implicarea ei în procesul decizional local. S-a produs un mare decalaj între obiectivele transformării sociale proclamate: crearea instituțiilor democratice, a statului de drept, a societății pluraliste, a economiei de piață competitive, realizarea unității naționale și consolidarea suveranității și securității, pe de o parte, și rezultatele obținute – pe de altă parte.

În aceste condiții, problema identificării unui model optim al organizării teritoriale a puterii locale pentru societatea moldovenească contemporană este una foarte actuală, de mare interes, atât pentru teoreticieni, cât și pentru practicieni.

Unul din obiectivele esențiale ale acestei lucrări constă în schimbarea opticii de abordare a fenomenului puterii locale, optând pentru abordarea organizării teritoriale a puterii locale din perspectiva realităților lumii contemporane. Am urmărit ca, în cadrul tematic al lucrării, organizarea teritorială a puterii locale să fie tratată din perspectiva științelor politice și administrative, raportată la realitățile moldovenești, dar și la influențele integrării în spațiul european.

Pentru soluționarea problemelor teoretice și practice ce țin de organizarea teritorială eficientă a puterii publice am pus la baza demersului de investigare a fenomenului paradigma organizării teritoriale a puterii publice. Ideea esențială a paradigmei este că fenomenul puterii publice în statul democratic contemporan trebuie abordat nu doar în raport cu statul, ci mult mai larg, în aspectul existenței atât a puterii publice a poporului, cât și a existenței și funcționării puterii publice a colectivităților locale, ca o putere care are aceeași natură socială, dar diferită ca formă și conținut de cea statală. Aceste colectivități dispun de propria lor putere publică, bazată pe două elemente esențiale: populația locală și sistemul electoral local prin intermediul

căruia sunt alese organele sale reprezentative (decizionale și executive).

Capitolele lucrării înserează cercetări complexe referitor la organizarea teritorială a puterii locale, în ideea că acestea ar permite identificarea unui model de organizare teritorială a puterii locale din perspectiva intereselor și necesităților colectivităților locale din Republica Moldova.

Obiectivul final al lucrării a fost de a dezvolta o viziune teoretică a reformei sistemului organizării teritoriale a puterii locale în corespundere cu noile realități și care ar face față provocărilor politice, sociale și economice cu care se confruntă Republica Moldova. Reformarea organizării teritoriale a puterii publice locale în baza recomandărilor formulate în lucrare va contribui la depășirea tendințelor negative care se manifestă în cadrul proceselor care au loc în societate.

Rezultatele cercetării realizate au constituit fundamentul empiric al elaborării *Concepției reformei sistemului organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova* înserate în lucrare.

Căutarea soluțiilor rezolvării unei probleme sau identificarea posibilelor căi de soluționare, nu înseamnă în mod neapărat găsirea unui mijloc indubitabil de soluționare a problemei sau a unui răspuns categoric la problema existentă. În foarte multe cazuri cercetările științifice nu pun punctul final într-o dispută științifică sau într-o abordare contradictorie a unui fenomen, ele doar îl dezvoltă, largesc spațiul de cunoaștere și îl actualizează, oferind spațiu de cercetare altor cercetători preocupați de problemele respective și oportunități de alegere și documentare pentru decidenții politici.

## **1. DIMENSIUNILE CONCEPTUALE ALE ORGANIZĂRII TERITORIALE ALE PUTERII LOCALE**

Legitimitatea oricărui cadru teoretic de analiză este asigurată de faptul că reprezintă un set de concepte interdependente și principii utilizate pentru explicarea proceselor și fenomenelor, și de producerea de cunoaștere în zona obiectului studiat. Explicarea rolului organizării teritoriale a puterii locale în sistemul puterii publice ar fi imposibilă în absența unui cadru teoretic bine articulat.

Experiența metodologică limitată în cercetarea organizării teritoriale a puterii locale determină indispensabilitatea elaborării unui cadru teoretic care, prin conceptele interdependente invocate și stabilirea relațiilor dintre ele, ar oferi explicații concludente privind fenomenul puterii locale.

Pentru a răspunde provocării de a extinde cadrul de analiză către unul interdisciplinar, vor fi investigate perspectivele teoretice privind dilemele dimensiunii teritoriale optime a puterii locale, principiile și factorii organizării teritoriale a puterii locale, premisele organizării eficiente a puterii publice în stat la nivel teritorial. Reperele conceptuale de cercetare a fenomenului sunt încadrate într-o concepție unitară privind organizarea teritorială a puterii publice.

### **1.1. Puterea locală în sistemul puterii publice**

Traseul analizei valențelor puterii locale în sistemul puterii publice pornește de la clarificarea teoretică a conceptului „putere publică”, formele și nivelurile de realizare. Fundamentul teoretic al demonstrației îl constituie concepția organizării teritoriale a puterii publice.

Unii autori prin putere publică înțeleg doar puterea statală, abordare care poate fi considerată ca fiind o reminiscență a științei sovietice, când noțiunea „public” a fost substituită cu noțiunea „stat”. Literatura marxistă și legislația țărilor socialiste nu agreea concepția separației puterilor în stat, atât puterii publice, cât și puterii statale nu li s-a recunoscut propria identitate, ambele fiind considerate identice cu puterea politică.

Instituționalizarea și aprofundarea proceselor de democratizare a determinat unele schimbări în relația stat-putere. În țările democratice ale lumii contemporane de rând cu statul există și alte colectivități teritoriale. Statul, prin legi, stabilește sfera și limitele de acțiune a acestor colectivități teritoriale, atribuțiile autorităților deliberative și executive care le reprezintă. Teza, potrivit căreia, puterea publică este concentrată doar în instituțiile statului, nu mai corespunde realităților lumii contemporane.<sup>1</sup> Problema puterii publice nu mai poate fi tratată doar în raport cu statul, ci trebuie elucidată dintr-o perspectivă mult mai largă, având în vedere existența în democrațiile contemporane a colectivităților teritoriale locale care beneficiază de dreptul la autoadministrare. Deși este foarte complicat de a trasa o linie rigidă între

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011, с. 84-85.

puterea statală și cea locală,<sup>1</sup> a nu recunoaște existența ultimei înseamnă a ignora caracterul holistic al puterii, dat fiind că practic nu există putere abstractă. Există unele sau altele forme reale de manifestare a puterii. Forma puterii reprezintă modalitatea de existență, de exprimare și de organizare a conținuturilor ei, structura sa interioară. Forma puterii este determinată de conținutul său, dar și conținutul depinde de forma corespunzătoare. Fiecare formă a puterii nu reprezintă doar o anumită structură, dar și o anumită stare, nu numai o organizare spațială a elementelor puterii, dar și una temporală.<sup>2</sup>

Varietatea formelor de realizare a puterii publice trebuie determinată în corelare cu categoria „colectivitate teritorială publică”, a cărei populație reprezintă subiectul volitiv nemijlocit al puterii publice. Din această perspectivă, o definiție a puterii publice care ar înregimenta particularitățile distincte, tipurile și formele de manifestare ar fi: *puterea publică este o formă a puterii sociale, instituționalizată legal, care reprezintă și realizează interesele vitale ale colectivității teritoriale publice.*

Forme ale puterii publice prin care se realizează interesele vitale ale colectivității teritoriale publice sunt: a) suprastatală, b) statală, c) locală, d) corporativă. Ne vom opri atenția doar la cele două forme ale puterii locale care ne interesează: statală și locală.

*Puterea publică statală* reprezintă, în esență, exprimarea voinței statului, a organelor sale și a funcționarilor publici, iar după conținutul său ține de îndeplinirea funcțiilor și a competențelor acestor subiecți. Sintagma de putere statală exclude ideea oricărei alte puteri superioare, unitatea puterii de stat este indisolubil legată de formele ei de manifestare și de structura organizațională internă. Limitele realizării posibilităților puterii statale în statul de drept sunt stabilite de lege.

În statele democratice actuale noțiunea de putere statală se raportează la realitățile existente și exprimă ideea că pentru un anumit teritoriu se instituie un sistem de organe care exercită funcțiile legislative, executive și judecătorești în condițiile care exclud subordonarea sa față de o autoritate superioară. Puterea statală este forma superioară a puterii publice, deoarece: în primul rând, baza ei socială o constituie colectivitatea națională; în al doilea rând, este tipul de putere publică care este de caracter suveran; în al treilea rând, doar puterea statală poate reglementa toate problemele esențiale ale societății; în al patrulea rând, doar aceasta atribuie competențe celorlalte colectivități teritoriale și stabilește sfera de atribuții pentru autoritățile lor.<sup>3</sup>

*Puterea publică locală.* Subliniem că în orice țară există mai multe tipuri

<sup>1</sup> Батанов А. В. Муниципальная власть: понятийная и функциональная характеристика // Политика и общество, 2007, № 4, с. 18.

<sup>2</sup> Гомеров И. Н. Власть – исходная предпосылка политики: Лекция. Новосибирск: Новосиб. гос. ун-т, 2011, с. 61.

<sup>3</sup> Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права, 2009, № 7, с. 9.

de colectivități teritoriale publice. În fiecare colectivitate teritorială se constituie propria putere publică, care este realizată nemijlocit de către populație sau de către organele sale reprezentative. Puterea apare din necesitatea de a face față unor probleme și provocări cu care se confruntă colectivitățile respective, iar natura acestei puteri, formele de realizare, formele de constrângere, limitele teritoriale, numărul persoanelor (fizice și juridice) asupra cărora se răsfrânge sunt diferite. Cea mai mare colectivitate teritorială publică este societatea cuprinsă în limitele teritoriale ale statului, iar cea mai viguroasă manifestare a puterii publice ține de puterea suverană a statului. Celelalte colectivități teritoriale publice fiind părți ale colectivității teritoriale publice naționale, sunt de caracter regional și local, soluționează probleme, deși importante, dar de esență regională și locală. Colectivităților teritoriale publice le aparține altă formă de putere publică, care are scopul de a asigura vitalitatea colectivității și acționează în limitele atribuțiilor stabilite de puterea statală. Puterea locală poate să fie definită ca *relație socială volitivă, apariția căreia a fost determinată de necesitățile administrării afacerilor publice în interesul populației stabilite în limitele teritoriale concrete, ținând cont de particularitățile sale istorice, economice, culturale, realizate în cadrul politicii generale a statului*. Subiectul acestei relații este populația locală, reprezentată de propriile autorități publice reprezentative și executive.

Atât autoritățile publice statale, cât și cele locale sunt egale în fața legii și în egală măsură, reprezentanți ai poporului, în limitele competențelor atribuite. În corespundere cu teoria sistemelor și a sinergiei, puterile statală și locală se află într-un sistem de legături și relații, fiind componente ale unui sistem unic – sistemul politic al societății. Puterea locală fiind o parte componentă a puterii în societate, nu poate fi izolată de puterea statală care reprezintă societatea în ansamblu. În acest sens, puterea locală acționează în cadrul unui sistem de relații de putere și ca o parte componentă a întregului.<sup>1</sup> Din aceste considerente nu putem insista asupra separării rigide a puterii locale de puterea statală. Totodată, fiecare formă a puterii publice are particularitățile sale distincte. Autoritățile puterii statale soluționează problemele de importanță statală, autoritățile publice locale rezolvă problemele de interes local. „În timpul de față, notează V. Cirkin, puterea publică nu este apanajul exclusiv al statului, la diferite niveluri ale organizării teritoriale ale societății acționează „propria” putere publică, chemată să rezolve problemele vitale ale colectivității teritoriale locale în limitele competenței stabilite de actele normative care exprimă interesele societății în ansamblu”.<sup>2</sup> Pornind de la această afirmație, specificăm că puterea statului se realizează pe întreg teritoriul statal și evident pe teritoriul fiecărei colectivități

<sup>1</sup> Батанов А. В. О.р. cit., p. 18.

<sup>2</sup> Чиркин В.Е. Территориальный публичный коллектив и власть народа // Гражданин и право, № 5, 2006, с. 10-12.

teritoriale publice, aceasta fiind puterea statală, nicidecum a colectivităților respective; iar puterea publică a colectivității teritoriale realizată în limitele unei părți din teritoriul statului, alta decât cea statală, nu poate fi considerată puterea statului.

Formele organizaționale ale puterii publice țin de manifestările de voință ale poporului atât în mod direct, cât și indirect. Prin intermediul manifestării voinței în mod indirect, în funcție de teritoriul în care se manifestă, puterea capătă calitatea sau de statală, sau subnațională. Integritatea puterii publice ca fenomen social este asigurată de faptul că sursa prerogativelor de putere pe care le posedă este poporul, moment reflectat și în următoarele prevederi constituționale:

- voința poporului constituie baza puterii de stat și se exprimă prin „alegeri libere care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat” (art. 38, alin.1);

- formarea autorităților publice locale se bazează pe principiul eligibilității, adică exprimarea voinței populației colectivității teritoriale locale. (art. 109, alin.1; art. 112, alin.1).

Sensul articolelor constituționale consacrate administrației publice locale oferă posibilitatea să examinăm puterea colectivităților locale ca pe o formă distinctă a puterii publice, adică o formă de realizare de către popor a puterii sale. Această afirmație se întemeiază pe prevederile constituționale și legale privind posibilitatea realizării autonomiei locale prin referendum, alegeri și alte forme de exprimare direct a voinței populare.

Absența în textul constituțional a unei stipulări exprese privind delimitarea puterii în statală și locală nu înseamnă inexistența ultimei. Chiar dacă Constituția Republicii Moldova nu operează cu sintagma „putere publică” și cu atât mai mult, cu cea de „niveluri de realizare a puterii publice”, dacă urmărim logica abordării în textul constituțional a problemei activității autorităților publice, practic putem deduce că există două niveluri de exercitare a puterii publice: statal și local. Analiza sistemică a normelor constituționale ne conduce direct la ideea că alături de principiul separării pe orizontală a puterii (art. 6) există și principiul separării pe verticală a puterii publice (art. 109-113). Sistemul puterii publice care se răsfrânge asupra întregii populații stabilite în limitele unui anumit teritoriu este organizat la nivel statal, raional și local, toate nivelurile de putere fiind echivalente și de aceeași importanță. Poporul, conform textului constituțional, este unica sursă a puterii publice. Însă fiecare din nivelurile specificate supra conțin propriile particularități de exercitare a funcțiilor și responsabilităților de către autoritățile puterii publice, fiind determinate de gradul de apropiere/ distanțare față populație. Autoritățile puterii statale soluționează afacerile publice la nivel național, autoritățile puterii locale soluționează afacerile publice la nivelul colectivității locale respective. În majoritatea statelor contemporane există două-trei niveluri de realizare a puterii publice, fiecare nivel având propriul său obiect de exercitare

a puterii, este autonom și responsabil pentru acțiunile sale. În același timp, separate total unul față de altul, aceste niveluri nu pot funcționa, ele fiind într-o permanentă interacțiune, chiar dacă fiecare se caracterizează prin particularitățile sale. (Anexa 2)

Sarcinile statului și a colectivității locale, în linii mari, sunt comparabile, diferența constă în amploarea sarcinilor și cantitatea mijloacelor și a resurselor necesare pentru realizarea lor. Curtea Constituțională în deciziile sale a statuat faptul că autoritățile puterii publice locale „sunt autonome în exercitarea atribuțiilor lor, în limitele prevăzute de lege și nu sunt autorități ale statului, nu fac parte din sistemul organelor puterii de stat, menirea lor constă în a organiza și rezolva treburile publice din sate și orașe, în interesul colectivităților care le-au ales și pe care le reprezintă”.<sup>1</sup> Pornind de la aceste constatări, putem înainta concluzia privind natura publică a puterii locale care este identică naturii puterii statale. Astfel, puterea poporului, adică puterea publică, se realizează prin puterea publică statală și puterea publică locală. Exercițarea puterii la nivel local, percepută ca o modalitate de soluționare a problemelor locale, presupune existența unor autorități publice care acționează în regim permanent, constituite în baza unor proceduri democratice, aflate sub controlul locuitorilor. Autoritățile locale rezolvă afacerile publice locale și realizează servicii publice de interes local prin intermediul propriilor autorități administrative alese și prin referendum local, în condițiile legii. În acest sens rezultă că puterea autorităților publice locale nu provine din puterea statului, ci din voința alegătorilor locali, pe care îi reprezintă și în numele cărora acționează.<sup>2</sup>

Puterea locală, ca și oricare altă formă de putere, se caracterizează prin două componente indispensabile: subiect și obiect. Subiectul, în acest caz, este populația locală stabilită în limitele unui anumit teritoriu, care își realizează dreptul său constituțional la administrare (art. 39) și care își manifestă puterea în cadrul alegerilor și referendumurilor locale și prin autoritățile puterii locale constituite. Calitatea de obiect revine tuturor persoanelor care locuiesc în limitele teritoriale ale colectivității teritoriale locale respective și persoanele juridice care își desfășoară activitatea în teritoriul dat. Pentru ei, deciziile

<sup>1</sup> Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 146 din 10 mai 1995 „Cu privire la numirea Primăriei municipiului Chișinău” nr. 36 din 10.12.98. În: Monitorul Oficial, nr. 111-113/45 din 17.12.1998; Hotărârea Curții Constituționale nr. 13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală”. În: Monitorul Oficial, nr. 46-48 din 04.04.2002.

<sup>2</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr.13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală”. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 46-48 din 04.04.2002.

adoptate de către autoritățile puterii locale sunt obligatorii. Astfel, despre puterea locală putem vorbi numai atunci când subiectul puterii este populația locală care decide pe marginea problemelor importante locale, formează nemijlocit autoritățile puterii locale, cărora le deleagă soluționarea problemelor vitale pentru colectivitate și controlează activitatea lor. Autoadministrarea locală este o administrare teritorială, însă a administra afacerile publice fără a dispune de prerogative de putere, este o sarcină irealizabilă.

Populația locală poate fi, în mod real, subiect al puterii când este fixat în textul constituțional și dezvoltat în legislația națională. Însă doar elaborarea cadrului juridic nu este suficientă, ar trebui să existe și un mecanism eficient și fezabil de realizare a acestor prevederi de către populație. Sfera competenței autorităților puterii locale este stabilită de puterea statală, dar enumerarea completă și concretizată a competențelor pentru fiecare colectivitate locală trebuie să fie stabilită de către populația locală în statutul colectivității locale respective cu luarea în considerare a posibilităților de a fi realizate (financiare, organizaționale, umane). Consider că populația colectivității locale în calitatea sa de subiect colectiv al puterii publice locale ar trebui să aibă un rol mai important în stabilirea limitelor de acțiune ale autorităților puterii locale. Și limitele teritoriale ale colectivității locale concrete ar trebui să fie stabilite de către populație, avându-se în vedere atât factorii de ordin subiectiv (doleanțele, inițiativa populației de a-și realiza dreptul la autoadministrare în anumite limite teritoriale), cât și a celor de ordin obiectiv (existența resurselor materiale, financiare și, nu în ultimul rând, a celor umane).<sup>1</sup>

Puterea locală aplică o varietate extinsă de forme și metode în scopul administrării resurselor disponibile pentru a satisface necesitățile populației locale. Principiile esențiale de funcționalitate a puterii locale sunt exercitate în baza autoorganizării, autosuficienței și autocontrolului.

În condițiile edificării statului de drept și a societății democratice puterea locală trebuie să corespundă unor exigențe, precum:

- să se bazeze pe componenta juridică a organizării statale;
- să se constituie și să funcționeze în scopul satisfacerii necesităților vitale ale populației;
- să creeze cetățenilor posibilitatea de a-și realiza potențialul profesional și intelectual pe cale participării active în organizarea autoadministrării locale;
- să reacționeze operativ la schimbările în legislație și să se conformeze noilor cerințe;
- să soluționeze operativ și eficient problemele vitale ale populației

---

<sup>1</sup> Cornea S. The Application of Citizens Consultation Principle in Problems Solving on Administrative Organization of the Territory. In: International Conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium”, Galați, 18th-19th of April 2013. Proceedings, Vol.I, No. 5, p. 62-66.



locale;

- să perfecționeze permanent și eficient abilitățile profesionale ale funcționarilor din cadrul autorităților publice locale;
- să-și coordoneze activitățile cu autoritățile puterii locale ale altor colectivități teritoriale locale cu scopul de a coopera în domeniul soluționării mai eficiente a problemelor populației locale;
- să asigure transparența activității autorităților sale și să informeze populația referitor la activitatea sa;
- să elaboreze și să realizeze, cu implicarea activă a populației, proiecte de dezvoltare socială, economică și culturală locală;
- să asigure condiții pentru realizarea principiului participării populației la administrarea treburilor publice la nivel local;
- să găsească soluții de compromis în cazul apariției conflictelor de interese în scopul asigurării unei dezvoltări echilibrate a colectivității locale;
- să fie responsabilă pentru toate procesele care se derulează în cadrul colectivității locale.<sup>1</sup>

Puterea locală fiind o formă autonomă a puterii publice care apare și funcționează în sistemul relațiilor sociale la nivel local, întrunește un șir de caracteristici care determină natura sa politico-administrativă distinctă. În rezultatul analizei actelor normative care reglementează funcționarea puterii locale, a literaturii de specialitate și a activităților practice realizate de autoritățile publice locale am identificat următoarele caracteristici ale puterii locale:

- este un sistem autonom de organizare a vieții populației locale și soluționare a problemelor lor cotidiene. Dreptul la autoadministrare în formele organizaționale de administrare a afacerilor publice stabilite de lege se realizează de către populația locală potrivit cu doleanțele ei și autonom în raport cu autoritățile puterii statale. Puterea publică a colectivităților teritoriale publice este autonomă să acționeze în limitele competenței atribuite privind soluționarea problemelor de interes local. Nu există puteri ierarhic superioare care ar avea competențe imperative asupra puterii locale, adică nu există o verticalitate a puterii;

- este o formă socială de realizare a puterii poporului: după natura sa politico-juridică puterea locală nu este una statală, esența ei este dată de către inițiativa socială și capacitatea organizatorică a locuitorilor, autoidentificarea necesităților colective și autorealizarea lor în activitățile practice, controlul nemijlocit al cetățenilor asupra activității organelor puterii publice locale. Drept dovadă a ponderii pe care o întrunește dimensiunea socială în sistemul puterii publice locale este și folosirea instituțiilor democrației directe în actul

---

<sup>1</sup> Apud Корсунов Д.А. Функционирование муниципальной власти в условиях реформы местного самоуправления // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование, 2009, № 2, с. 55.

autoadministrării;

- este o formă legală de autoreglare a vieții locale. Procesul de realizare de către populația locală a puterii are o acoperire normativă, reprezentată de instituția puterii locale, care include un set distinct de norme legale care se referă la formele organizatorice și juridice de realizare de către populația colectivității locale a puterii sale, fiind stabiliți subiecții și limitele manifestării relațiilor de putere;

- este autonomă în limitele stabilite de puterea statală. Legiuitorul a reglementat sferile de competență ale autorităților puterii locale și a stabilit mecanismul de conlucrare cu autoritățile puterii statale. Acest mecanism nu presupune nici subordonarea autorităților puterii locale față de cele statale și nici posibilitatea ultimelor de a face presiuni sau de a influența pe cale administrativă autoritățile puterii publice locale. Aceste particularități indică direct asupra faptului că autoritățile locale reprezintă o componentă autonomă a sistemului autorităților de realizare a puterii publice care este strâns legată de autoritățile statale prin competența atribuită, dar, în același timp, separată organizațional de acestea;

- este limitată în plan spațial de hotarele unui teritoriu strict delimitat. Limitele teritoriale ale activității puterii locale, restrângerea sferei de acțiune la teritoriul colectivității locale în activitatea practică se realizează prin stabilirea dimensiunilor teritoriale ale colectivității respective. Această caracteristică denotă caracterul obiectivat teritorial al activității puterii locale. Puterea locală nu poate exista și acționa în afara limitelor teritoriale ale colectivității locale, deoarece astfel își pierde esența de a gestiona afacerile publice pentru colectivitatea dată, în interesele căreia acționează;

- este de caracter democratic. Puterii locale, prin însăși esența sa, îi sunt caracteristice forme democratice de organizare și manifestare, disponibile direct populației colectivității locale, care își poate realiza puterea în două modalități: direct și indirect;

- este de caracter public și, în același timp, nivelul primar în sistemul relațiilor puterii publice a statului. Puterea locală este constituită prin respectarea principiului constituțional al separării și colaborării puterilor;

- comportă caracter legitim: componența, structura și modalitatea de constituire a organelor sale reprezintă rezultat al voinței populației locale, puterea locală poate fi considerată legitimă dacă va corespunde așteptărilor și percepțiilor comunității locale;

- este de caracter instituționalizat: posedă aparat propriu specializat de realizare a atribuțiilor de putere publică. Autoritățile puterii locale, în orice formă, pot fi create în baza voinței cetățenilor, deoarece crearea lor pe calea centralizată fără a lua în considerare voința și doleanțele locuitorilor, de către lege nu este prevăzută. Caracteristicile organizării instituționale ale puterii locale cuprind asemenea elemente, precum numărul nivelurilor ierarhice; componența; atribuțiile; modalitatea de formare a organelor puterii;

modalitatea de interacțiune cu celelalte niveluri ale puterii publice;

- este de caracter uniformizat. Aceasta se manifestă prin abordarea tipizată și uniformizată a activității autorităților publice locale în realizarea prerogativelor de putere publică. Deși fiecare colectivitate locală dispune de propria putere publică, fiind supusă procesului de uniformizare și reglementare din partea statului. Statul nu numai uniformizează, dar și limitează competențele altor colectivități locale, atribuindu-și rezolvarea problemelor de interes național;

- comportă caracter general: dispozițiile puterii locale se referă la toate persoanele, fizice și juridice, aflate în limitele teritoriale ale colectivității locale;

- comportă o orientare socială. Puterea locală, fiind o formă autonomă a puterii publice, după natura, esența și funcțiile realizate, este cea mai orientată social formă de realizare a puterii publice. Sub aspectul funcțional, puterea locală se dovedește a fi cel mai dinamic și proxim instrument de prestare a serviciilor sociale. În același timp, puterea locală este un catalizator puternic al formării societății civile, deoarece participarea conștientă a populației în procesul de creare a condițiilor de trai decente în limitele anumitei entități teritoriale, contribuie la formarea simțului responsabilității pentru soluționarea problemelor locale, sporind astfel activismul lor civic;

- are responsabilitate socială. Caracterul responsabil al activității puterii locale presupune că își asumă toată responsabilitatea consecințelor pentru deciziile luate și acțiunile săvârșite. Mai menționăm că autoritățile puterii locale și funcționarii publici care activează în aceste organe sunt responsabili, în funcție de circumstanțe, față de comunitatea locală, de stat, persoane fizice și juridice. Astfel, responsabilitatea socială este recunoscută drept criteriu obligatoriu al puterii locale. Formele responsabilității atât a organelor, cât și funcționarilor sunt determinate de lege;

- are prerogativa de a dispune de proprietate publică, aceasta constituie fundamentul material necesar pentru realizarea de către puterea locală a competenței atribuite;

- are continuitate în timp. Acțiunea în timp a puterii locale este nelimitată;

- deține prerogativa de a colecta mijloace financiare prin taxe și impozite locale, poate să-și formeze propriul buget, folosind resursele financiare disponibile pentru soluționarea problemelor vitale ale colectivității teritoriale locale;

- dispune de prerogativa de a folosi legal constrângerea. Aceasta prerogativă este utilizată în scopul asigurării realizării deciziilor adoptate.

Vom sublinia că formele organizaționale ale puterii publice sunt legate de manifestările de voință ale poporului atât în mod direct, cât și indirect. Prin intermediul manifestării voinței în mod indirect, în funcție de teritoriul în care se manifestă, puterea capătă calitatea de statală sau locală.

Puterea locală se realizează printr-un sistem de autorități publice care constituie un complex de elemente interdependente. În acest context menționăm expres că pentru funcționarea sistemului este importantă funcționarea fiecărei autorități publice. De fapt, pentru funcționarea eficientă a sistemului este important nu atât autoritatea publică propriu-zisă, cât funcțiile îndeplinite, funcțiile unei autorități publice trebuie examinate doar în context cu funcțiile sistemului autorităților publice locale, în general. Funcțiile atribuite unei instituții din cadrul administrației publice locale sunt încadrate în totalitatea funcțiilor realizate în sistemul puterii publice locale. Mai este important de remarcat faptul că realizarea de către organul puterii locale a unei anumite funcții reprezintă nu o activitate arbitrară, ci una care are un caracter foarte clar stabilit. Funcție a autorității puterii locale poate fi considerată o sumă de acțiuni obligatorii, stabilite de un act normativ, în scopul realizării cărora își desfășoară activitatea. Funcțiile exercitate de puterea locală sunt determinate de tradițiile istorice, legislație, politicile implementate la nivel național și local, practicile curente, de realizările științei, de voința forțelor politice guvernante etc. Pentru funcționarea eficientă a puterii locale este foarte important de a clarifica sensul funcțiilor puterii locale și stabili conținuturile acestor funcții.

Preocuparea principală a puterii locale presupune soluționarea problemelor comunității cu forțele și resursele proprii. Putem afirma cu certitudine că anume problemele de importanță locală ca un substrat al constituirii colectivității locale alcătuiesc obiectul principal de activitate al puterii locale, care condiționează predestinarea sa funcțională și determină sistemul funcțiilor realizate de această formă de realizare a puterii publice. Dat fiind că spectrul funcțiilor puterii locale este unul destul de larg, sistematizarea și clasificarea lor este una din sarcinile foarte greu de realizat. Punctul de plecare în rezolvarea acestei probleme ar trebui să fie selectarea criteriilor în baza cărora se va realiza clasificarea. Luând în considerare faptul că funcțiile puterii locale, prin definiție, determină formele ei de activitate, drept criterii de clasificare trebuie luate elementele esențiale ale activității autorităților locale. Orice activitate reprezintă o noțiune complexă și structurată care se manifestă printr-un șir de elemente, printre care, scopul, subiectul, obiectul, mijloacele, formele, metodele de activitate și alte criterii. În această bază rezultă că este rezonabil de a clasifica funcțiile puterii locale potrivit caracteristicilor acestei forme a puterii publice și activității subiecților realizării ei: subiecții, obiectul, mijloacele, condițiile de realizare, proveniența. În acest sens, este recomandabil ca funcțiile puterii locale să fie clasificate după cum urmează:

a) scopurile și sarcinile autonomiei locale, sferile de competență, incluzând anumite domenii ale vieții locale: politic, economic, social, cultural și ecologic. Corespunzător acestor domenii sunt și funcțiile puterii locale: politice, economice, sociale, culturale și ecologice. În funcție de sfera de realizare a acestor funcții, ar putea fi divizate în funcții proprii și atribuite;

b) nivelurile teritoriale de realizare a puterii locale. În corespundere cu acest criteriu, pot fi evidențiate funcțiile puterii locale la nivel de colectivități locale de nivelul I și funcțiile puterii locale la nivel de colectivități locale de nivelul II;

c) subiecții sistemului autonomiei locale. Potrivit acestui criteriu, putem evidenția funcțiile subiecților primari ai puterii locale - colectivitățile locale, funcțiile organelor reprezentative ale colectivităților locale, funcțiile organelor executive ale puterii locale;

d) mijloacele, metodele și modul de realizare a puterii locale: conform acestui criteriu, este recomandabil de a evidenția sistemul funcțiilor tehnologice ale puterii locale, care includ funcții de informare, de planificare, de elaborare a actelor normative, bugetar-financiară, material-tehnică, control social.

Drept urmare a analizei prevederilor legislației în vigoare și activității practice a autorităților publice locale putem releva următoarele funcții esențiale realizate de puterea publică locală:

a) funcția decizională. Dacă analizăm situația privind elaborarea actelor normative, sesizăm că această prerogativă este deținută de consiliile locale și raionale, primării și președinții de raion;

b) funcția executivă, care întrunește două componente: executivă – executarea, îndeplinirea cerințelor normelor juridice și cea de dispoziție – gestionarea resurselor materiale și financiare. Examinând funcțiile autorităților locale, conchidem că ambele tipuri de organe ale puterii locale, reprezentative și executive, realizează funcții executive și de dispoziție;

c) funcția reprezentativă, care se rezumă la reprezentarea intereselor populației locale, fiind exercitată de către consilierii locali, care sunt aleși de locuitori și reprezintă interesele lor. Primarul de asemenea deține funcții de reprezentare, dat fiind că este ales de către toți locuitorii. Dacă vom compara ponderea reprezentativității primarului ca autoritate executivă, ales de populația locală, aceasta este echivalentă cu voința colectivă exprimată de consilieri;

d) funcția de control, care presupune monitorizarea situației existente pe marginea realizării programelor, strategiilor și a deciziilor adoptate. În urma studierii actelor normative și a analizei activității practice a autorităților publice locale, se poate constata că funcția de control în sistemul puterii publice locale este realizată de consiliul local, având prerogative în limitele competențelor atribuite de a controla participanții la relațiile sociale locale; primar, care poate controla nemijlocit, în limitele atribuțiilor sale activitatea actorilor vieții locale sau delega anumite atribuții de control organelor aflate în subordinea sa;

e) funcția de asigurare a participării populației în procesul de soluționare a problemelor locale. Principala funcție politică a puterii locale constă în mobilizarea locuitorilor și organizarea participării lor la viața publică locală.

Constituția Republicii Moldova prevede realizarea puterii de către popor nu numai în mod direct, prin autoritățile puterii statale, dar și prin intermediul autorităților puterii locale. În afară de aceasta, Constituția recunoaște proprietatea publică (art. 9, alin. 1) și autonomia locală (art. 109-113). O astfel de abordare a autonomiei locale în textul constituțional înseamnă, în fapt, legalizarea (recunoașterea juridică) a puterii locale. În afară de Constituție, o serie de alte acte normative reglementează procesul realizării puterii locale [26]. Faptele enumerate sunt dovadă a faptului că puterea locală este recunoscută la nivel juridic și alături de puterea statală se dovedește a fi o putere legală pe teritoriul Republica Moldova.

Asta înseamnă că puterea locală, ca unul dintre fundamentele constituționale ale Republica Moldova, are în calitate de sursă a existenței sale voința nestatală, dar constituțională a poporului. Într-o astfel de accepțiune, puterea locală este o formă a puterii publice, autoritățile căreia nu fac parte din sistemul autorităților publice ale puterii statale. La baza acestei abordări stă definirea comprehensivă a fenomenului politic, care definește sistemul unitar al relațiilor de putere din perspectiva distribuirii resurselor și a administrării lor de subiecții puterii publice, reprezentați atât de autoritățile puterii statale, cât și de autoritățile puterii locale care nu fac parte din sistemul puterii statale. Această abordare nu se rezumă doar la sistemul relațiilor de putere și a elementelor caracteristice organizării puterii de stat așa cum era tratat în modelul sovietic, model ce recunoștea drept identice procesele „politice” și cele „statale”.

Rezumând ideile expuse supra oferim o definiție operațională a puterii locale: *puterea locală este o varietate a puterii publice care reprezintă puterea colectivităților locale, recunoscută juridic și care acționează în limitele teritoriale ale colectivității locale, se bazează pe anumite norme legale și este exercitată în numele populației colectivității locale de către autoritățile puterii locale.*

În încheiere, subliniem următoarele:

În orice colectivitate teritorială stabilă, bine organizată, conducerea afacerilor publice capătă forma unor relații de putere. Altfel spus, în orice colectivitate umană organizată există neapărat relații de putere, puterea fiind o condiție obligatorie a existenței și funcționării sale. Aceste relații de putere sunt indispensabile pentru a rezolva problemele și a îndeplini sarcinile colective. Puterea în colectivitățile teritoriale locale comportă un caracter distinct față de puterea socială globală, fiind o emanație a populației colectivității locale respective.

Această putere nu este puterea statului. Puterea locală este o putere nestatală a colectivității locale,<sup>1</sup> fiind puterea proprie a populației colectivități

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права, 2009, № 7, с. 11-12.

locale respective exercitată în limitele Constituției și cadrului normativ al statului. Această putere nu poate fi tratată ca „părticică” a puterii de stat și, respectiv, nu putem defini puterea colectivității locale drept putere statală, iar autoritățile sale drept organe ale puterii statale.

Reprezentantul poporului este statul, care posedă o formă deosebită a puterii publice - puterea statală. Aceasta este puterea publică supremă, cea care stabilește limitele și competențele celorlalte forme ale puterii publice. Colectivităților locale le aparține altă formă de putere publică, obiectivul ei fiind de a asigura vitalitatea colectivității și acționează în limitele atribuțiilor stabilite de puterea statală. Cu toate că este diferită de puterea statală, puterea colectivităților locale este una publică, subiectul ei colectiv fiind un grup teritorial al poporului, unit nu doar de factorul teritorial, dar și de factori sociali determinați de conviețuirea în comun și deci, de apariția necesității de coordonare și de conducere a activităților vieții comune.

Realizarea autoadministrării locale presupune de rând cu formele soluționării nemijlocite de către populație a problemelor cu caracter local, și existența unui aparat administrativ, funcționarea căruia nu este posibilă fără atribuirea competenței, fapt care implică manifestări de putere publică, reprezentând nu numai o pârghie sau un mijloc de conducere, dar și o condiție obligatorie. Puterea publică a colectivităților locale deține un anumit grad de autonomie pentru ca să aibă posibilitate de acțiune în limitele competenței atribuite. Competența proprie caracterizează volumul de putere de care dispune un nivel sau altul al colectivităților locale pentru a putea rezolva problemele locale și pentru a participa la soluționarea problemelor de nivel național.<sup>1</sup>

Populația locală poate să-și exercite puterea în două forme: în mod direct și prin reprezentare. Exercițarea în mod direct se exprimă prin participarea la alegerile și referendumurile locale. Forma indirectă se materializează prin reprezentanții aleși în autoritățile reprezentative, care vor acționa în numele și în interesele colectivității locale. Autoritatea realizată nemijlocit de populație și de autoritățile publice locale constituite în baza alegerilor reprezintă voința populației colectivităților teritoriale locale, care constituie o parte integrantă a poporului Republicii Moldova.

Cu toate că subiectul puterii publice a colectivităților locale este populația lor, care reprezintă o parte din popor, din punct de vedere juridic puterea statală este cea care atribuie competență altor colectivități teritoriale publice, le acordă calitatea de persoane juridice publice, determină volumul competenței autorităților lor. Puterea statală este prezentă la nivel local atât prin acțiunea legilor, cât și prin autoritățile instituțiilor centrale care își desfășoară activitatea în teritoriul respectiv. Autoritățile puterii statale și reprezentanții lor în teritoriu soluționează, la nivel local, problemele de interes

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011, с. 89.

național.

Legea fundamentală a Republicii Moldova distinge clar cele trei planuri pe care poate să fie situată suveranitatea: al titularului, statul fiind suveran, cel al sursei suveranității, combinând teoria suveranității naționale cu cea a suveranității populare și cel al exercitiului suveranității, acesta fiind realizat prin organele reprezentative ale poporului și prin referendum. Pornind de la prevederile constituționale, putem afirma că sintagma „puterea poporului” include următoarele componente:

- 1) izvorul puterii în Republica Moldova este poporul ei;
- 2) subiecții colectivi ai puterii publice sunt: a) poporul Republicii Moldova și b) populația colectivităților locale;
- 3) există două sisteme de autorități publice care exercită prerogativele puterii publice: a) autoritățile puterii publice statale și b) autoritățile puterii publice locale.

Astfel, sistemul puterii publice din Republica Moldova reprezintă un sistem alcătuit din două niveluri egale. În scopul clarificării situației, având în vedere dispozițiile legiuitorului autohton, propunem următoarea diferențiere pe niveluri a puterii publice în Republică Moldova:

1. Puterea publică statală, care reprezintă colectivitatea teritorială națională.

2. Puterea publică locală, alcătuită din două subsisteme: a) puterea publică a colectivităților teritoriale intermediare (nivelul II) și b) puterea publică a colectivităților teritoriale locale (nivelul I).

În ordinea de idei reliefată, fiecărei forme de putere publică îi corespunde sursa și forma sa organizațională: puterea publică statală are ca sursă poporul, iar ca formă - statul; puterea publică locală are ca sursă populația colectivităților teritoriale locale și regionale, iar în calitate de formă organizațională - sistemul autorităților publice locale.<sup>1</sup>

## **1.2. Paradigma organizării teritoriale a puterii publice**

În contextul dezvoltării și consolidării puterilor locale și regionale problematica organizării teritoriale a puterii publice suscită un mare interes. Drept confirmare a celor afirmate pot servi reformele administrative și constituționale care au avut loc la finele secolului XX – începutul secolului XXI într-un șir de state atât unitare, cât și federative, cum ar fi Argentina – 1994, Marea Britanie – 1998, Elveția – 1999, Italia – 2001, Franța – 2003 sau Republica Federativă Germană – 2006. Indiferent de forma de organizare teritorială a puterii publice, în democrațiile contemporane se prefigurează evident tendința ascendentă de a reglementa problemele organizării teritoriale a puterii publice în legile supreme. Pentru statele unitare, de regulă, sunt

---

<sup>1</sup> Cornea S. Relația „suveranitatea poporului – puterea publică”: cazul Republicii Moldova. În: Studii alese de drept și științe administrative. București: Pro Universitaria, 2017, p. 62-63.



indicate principiile descentralizării și autonomiei locale: art. 15 al Constituției Poloniei (1997), art. 120 al Constituției României (2003). Consacrarea principiul subsidiarității, art. 23 al Constituției Germaniei (1949) și al proporționalității (art. 118 al Constituției Italiei (1947) sunt mai mult caracteristice statelor federative sau regionalizate, cu toate că principiul subsidiarității este reflectat și în constituțiile unor state unitare – art. 6 al Constituției Portugaliei (1976), art. 72 al Constituției Franței (1958).<sup>1</sup>

Este de menționat faptul că se atestă și tendința de a schimba accentele în materie de organizare teritorială a puterii publice – de la abordarea structurală la cea funcțională. Se acordă o atenție mai mare optimizării organizării teritoriale a puterii publice, sporirii eficienței deciziilor autorităților puterii publice și a operativității adoptării lor.<sup>2</sup>

Funcționarea eficientă a puterii publice într-un stat unitar, cum este Republica Moldova, în mare măsură depinde de organizarea ei teritorială, deoarece funcționarea, atât a autorităților puterii statale, cât și a celor locale și raionale se realizează în limitele unor spații teritoriale. Puterea este exercitată nu asupra teritoriului, ci asupra populației stabilite în limitele teritoriale respective și anume în acest sens dimensiunea teritorială a organizării și activității autorităților puterii publice reprezintă un areal teritorial, în limitele căruia se realizează puterea.

Demersul de investigare propus impune explicarea sensului noțiunii „organizarea teritorială a puterii locale”. Este o noțiune ce trebuie tratată sub două aspecte: ca acțiune și sistem. În prima accepție, „organizarea teritorială a puterii locale” înseamnă distribuirea optimă a puterii locale în raport cu teritoriul colectivităților locale, adică stabilirea limitelor teritoriale de acțiune a autorităților puterii publice, asigurând astfel funcționarea ei eficientă pentru atingerea obiectivelor trasate. Abordată ca sistem „organizarea teritorială a puterii locale” reprezintă o totalitate de elemente care interacționează pentru satisfacerea interesului general la nivel local. Elemente ale acestui sistem sunt: a) instituțional – include autoritățile publice locale: deliberative și executive; b) funcțional – cuprinde totalitatea formelor și direcțiilor activității administrative, a procedurilor și metodelor de realizare a puterii publice, a atribuțiilor îndeplinite pentru realizarea interesului general; c) normativ – însumează totalitatea normelor juridice ce reglementează activitatea autorităților publice locale și relațiile dintre ele; d) relațional – reprezintă totalitatea relațiilor între autoritățile locale și locuitori în scopul satisfacerii interesului general; e) cultural – include totalitatea valorilor, uzanțelor și

<sup>1</sup> Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București: Editura Academiei Române; Brăila: Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017, p.55.

<sup>2</sup> Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография /отв. ред. В. Е. Чиркин. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011, с. 397.

tradițiilor existente la nivelul colectivității locale.

Pentru soluționarea problemelor teoretice și practice ce țin de organizarea teritorială eficientă a puterii publice propunem de a pune la baza demersului științific de investigare a fenomenului paradigma organizării teritoriale a puterii publice. Noțiunea „paradigmă”, în accepțiunea noastră, reprezintă o construcție teoretică care oferă un instrument de cercetare util pentru soluționarea problemelor existente.

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice se întemeiază pe următoarele aserțiuni:

a) în statele contemporane puterea poporului se realizează la diferite niveluri, având diverse forme (viziunea colectivist-volitivă privind puterea publică);

b) la fiecare nivel de existență a colectivităților teritoriale publice populația lor ca parte componentă a poporului, direct sau prin intermediul autorităților create de aceste colectivități realizează, în limitele prevăzute de cadrul normativ existent, puterea publică;

c) puterea fiecărei colectivități reprezintă o componentă a puterii publice, care alături de puterea statală, formează un sistem unitar al puterii publice;

d) fundamentul juridic al acestei puteri publice îl constituie Constituția și legile statului care atribuie autorităților electivă ale colectivităților locale competența necesară pentru realizarea puterii lor.<sup>1</sup>

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice include următoarele componente: a) organizarea teritorială a puterii statale; b) organizarea teritorială a puterii locale; c) distribuirea judicioasă a atribuțiilor între autoritățile puterii statale și autoritățile puterii locale; d) colaborarea nivelurilor de putere publică în realizarea interesului general.

Ideea de bază a paradigmei este că fenomenul puterii publice în statul democratic contemporan trebuie abordat nu doar în raport cu statul, ci mult mai larg, în aspectul existenței atât a puterii publice a poporului, cât și a existenței și funcționării puterii publice a colectivităților locale, ca o putere care are aceeași natură socială, dar diferită ca formă și conținut de cea statală. Aceste colectivități dispun de propria lor putere publică, bazată pe două elemente esențiale: populația locală și sistemul electoral local prin intermediul căruia sunt alese organele sale reprezentative (decizionale și executive)

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice oferă posibilitatea de a trata problema organizării teritoriale a puterii publice din perspectiva proceselor de democratizare, caracteristice lumii contemporane. Caracterul multinivellar al puterii publice, determinat de limitele teritoriale în care se aplică, implică studierea fenomenului dat în toate formele sale de manifestare

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права, 2009, № 7, с. 13.

și elaborarea criteriilor unitare de analiză a organizării structurilor puterii publice. Într-o astfel de abordare este importantă analiza eficienței organizării puterii publice în corespundere cu principiul teritorial, a resurselor de care dispune și pe care le va folosi în scopul legitimării sau consolidării poziției sale.

Ea este nu numai sintetică, coerentă, suficient de accesibilă pentru percepere și aplicare, ci și un sistem de cunoaștere în plină dezvoltare, pentru că toate elementele sale componente se pot transforma și completa. Astfel, paradigma îndeplinește nu doar rolul de cunoaștere, dar și de instrument de cercetare științifică.<sup>1</sup>

În contextul proceselor de modernizare care au loc în Republica Moldova,<sup>2</sup> elaborarea și acceptarea unei paradigme unitare privind puterea publică și organizarea ei teritorială este foarte actuală. În baza acestei paradigme se poate realiza un sistem unitar și proporțional de organizare teritorială rațională a puterii publice, fără de care nu este posibilă funcționarea ei eficientă.

Implicațiile pozitive ale aplicării paradigmei organizării teritoriale a puterii publice atât în activitățile de cercetare cât și cele practice se fondează pe următoarele raționamente:

1. În statele democratice, datorită principiului eligibilității aplicat la constituirea autorităților publice, are loc o mișcare permanentă a persoanelor care participă la viața politică și care acced la funcții publice în sistemul autorităților publice locale. Anume acești funcționari, cât și aleșii locali, care, în cele mai dese cazuri, dețin cunoștințe foarte vagi despre formele de manifestare și realizare a puterii publice locale, au nevoie de un suport teoretic bazat pe o viziune științifică unitară asupra puterii publice și care le-ar servi drept instrument util în procesul de luare a deciziilor și de exercitare a atribuțiilor.

2. În condițiile modernizării societății moldovenești, marcate de procesul de reevaluare a conceptelor și a valorilor, mai ales a celor ancorate în trecut, necesitatea elaborării unei viziuni moderne privind organizarea teritorială a puterii publice care ar reflecta și ar corespunde noilor realități, lipsite de constrângeri ideologice și dogme propagandistice este evidentă. Dat fiind că în ultimele trei decenii au fost elaborate și promovate diverse viziuni privind

<sup>1</sup> Ibidem.

<sup>2</sup> Cf. Saca V., Varzari P. Politici integraționiste în contextul modernizării social-politice a Republicii Moldova. În: Moldoscopie, nr. 1(68), 2015, p. 114-130; Saca V. Republica Moldova între dimensiunile schimbării și modernizării politice. În: Moldoscopie, nr. 2(73), 2016, p. 134-153; Saca V. Semnificații analitice ale tranzițiilor și transformărilor politice actuale. În: Moldoscopie, nr. 4(75), 2016, p. 108-122; Saca V. Modernizarea sociopolitică și valorificarea procesului democratic. Cazul Republicii Moldova. În: Teoria și practica administrării publice: Materiale ale Conferinței științifico-practice cu participare internațională, 20 mai 2016. Chișinău: AAP, 2016, p. 125-128.

organizarea teritorială a puterii locale, a apărut necesitatea obiectivă de a sistematiza abordările, ideile și cunoștințele acumulate în cadrul unei paradigme privind organizarea teritorială a puterii locale.

3. Realitățile societății contemporane (politice, economice și sociale) de asemenea reclamă identificarea de noi mecanisme și metode de realizare a puterii publice atât la nivel statal cât și la nivel local, instituționalizarea unor forme civilizate, clar stabilite și reglementate juridic de colaborare între nivelurile puterii publice.

4. Impulsionarea cercetărilor științifice privind organizarea teritorială a puterii locale prin oferirea unui cadru teoretic unitar de analiză a fenomenului.

5. Analiza experienței în materie de organizare teritorială a puterii publice acumulate de alte state, mai ales ale celor care se află în condiții similare cu cele din Republica Moldova din perspectiva edificării propriului sistem. Este necesar de a folosi rațional experiența străină, luând în considerare particularitățile naționale, istoria și nu în ultimul rând, mentalitatea populației Republicii Moldova. Importul instituțional și copierea neinspirată a practicilor aplicate în alte state poate avea consecințe nefaste asupra sistemului autohton de organizare teritorială a puterii publice.

6. Încadrarea problemelor teoretice și practice privind dimensiunea teritorială a puterii publice în limitele paradigmei organizării teritoriale a puterii publice va permite funcționarilor care activează în autoritățile publice, aleșilor locali, dar și tuturor celor interesați și implicați să înțeleagă procesele care au loc în societate, stimulând astfel participarea lor civică.

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice oferă avantajul de a opera cu anumite concepte clar definite și în plin acord cu semnificația pe care o comportă. De exemplu, pentru a caracteriza dimensiunea teritorială a organizării puterii publice în stat și, implicit, a sistemului relațiilor reciproce dintre puterea publică statală și puterea locală, în literatura de specialitate se folosesc mai multe sintagme: „orânduire de stat”, „organizare național-statală”, „organizare teritorială a statului”, „organizare administrativ-teritorială”, „împărțire teritorială a statului”,<sup>1</sup> „sistemul delimitării verticale a puterii”, „organizare teritorială a puterii publice”. Însă sintagmele prezentate nu oferă certitudinea existenței în cadrul statului și a colectivităților teritoriale publice, pot fi folosite atunci când se examinează puterea statală în raport cu entitățile teritoriale componente, dar nu sunt utile la elucidarea rolului și funcțiilor puterii publice a colectivităților subnaționale. Este important de a distinge sintagma „delimitare teritorială a statului” de cea a „organizării teritoriale a puterii publice în stat”. Organizarea teritorială a puterii publice în stat include și sistemul interacțiunilor între nivelurile puterii publice, adică între puterea statală și puterea locală. Esența acestei sintagme poate fi deslușită

---

<sup>1</sup> Dumitrescu Cr., Sărăcăcianu H. Descentralizarea în administrația publică. Craiova: Editura SITECH, 2010, p. 19-20.

doar în baza unității dialectice a tuturor elementelor constitutive (analiza metafizică a teritoriului și a puterii nu va asigura o interpretare exhaustivă a organizării teritoriale a puterii publice). Mai mult, în cadrul curentului științific dominant, bazat pe clasificarea tradițională a statelor după forma organizării teritoriale, toate aspectele teritoriale (organizarea teritorială și delimitarea teritorială a statelor, tipurile și statutul entităților teritoriale componente, simetria și asimetria, centralizarea și descentralizarea în organizarea teritorială a statelor) sunt legate indisolubil cu organizarea și edificarea sistemului de exercitare a puterii publice.<sup>1</sup>

Sintagma „organizarea teritorială a puterii publice” include două componente esențiale – puterea publică și teritoriul. Teritoriul îndeplinește un rol de maximă importanță, care depășește interesul strict necesar al definirii statului. Unele dintre funcțiile primordiale ale teritoriului statului rezidă în aceea, că teritoriul este simbolul și factorul de protecție a ideii naționale, iar în aspect fizic și în anumite limite determină întinderea și prerogativele puterii publice, suveranitatea și independența acesteia. În sfârșit, teritoriul este cel care asigură și confirmă calitatea însăși a cetățenilor, trăsătura lor comună de a conviețui într-un anumit spațiu. Constituția, nominalizând teritoriul ca element constitutiv al statului, precizează că el este inalienabil (art. 3, alin. 1), interzicându-se, astfel, orice formă de înstrăinare a lui. Inalienabilitatea este valabilă nu numai pentru raporturile statului cu alte state, dar și pentru raporturile statului cu persoanele fizice și juridice străine.

Teritoriul reprezintă un spațiu, asupra căruia acționează puterea publică suverană a poporului sau a colectivităților locale. Într-o astfel de abordare trebuie nuanțate trei momente. În primul rând, teritoriul include nu numai porțiunea terestră, dar și suprafețele acvatice și atmosfera. În al doilea rând, noțiunea „teritoriu” e strâns legată de noțiunea „stat”, fiind unul dintre elementele sale esențiale. În al treilea rând, definirea noțiunii „teritoriu” se face cu scopul de a stabili limitele spațiale ale acțiunii puterii publice. Anume din aceste considerente descrierea teritoriului nu se întâlnește prea des în textele constituționale ale țărilor contemporane. În schimb, problemele ce țin de organizarea puterii publice statale și ale colectivităților locale, delimitarea mai mult sau mai puțin strică a sferelor de competență se acordă suficient spațiu.<sup>2</sup>

Teritoriul, în calitatea sa de fundament spațial al organizării puterii publice statale sau locale, nu poate fi tratat arbitrar, adică în afara unor criterii formal atribuite și abstract, ceea ce ar însemna în afara conexiunii cu sistemul general de organizare teritorială a puterii și fără interacțiunea cu celelalte

<sup>1</sup> Некрасов С.И. Территориальная организация публичной власти: понятие и сущностная характеристика // Конституционное и муниципальное право, 2013, № 1, с. 23.

<sup>2</sup> Территория в публичном праве: Монография / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина, И.А. Исаев, И.А. Алебастрова. Москва: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013, с. 260.

elemente. Organizarea puterii publice trebuie să aibă o structură ordonată, lucru valabil și pentru componenta sa teritorială. În primul rând, organizarea teritorială a puterii publice trebuie să fie una structurată, adică să includă tipuri determinate de entități teritoriale, formal acceptate. Al doilea aspect al problemei îl constituie corelarea structurii organizaționale teritoriale a puterii statale cu structura organizării teritoriale a puterii locale. Stabilitatea activității autorităților publice și a vieții politice în stat depind, în mare măsură, de organizarea teritorială a puterii publice, care reflectă structura teritorială a statului, cât și relațiile între stat și entitățile teritoriale componente.

Similitudinea, în linii mari, a sarcinilor și funcțiilor realizate de autoritățile publice statale și locale, indiferent de tipul lor concret de manifestare, contribuie la sporirea gradului de unitate a sistemului puterii publice. Realizarea eficientă a sarcinilor și funcțiilor care le-au fost atribuite este imposibilă fără colaborarea armonioasă a componentelor puterii publice, coeziune care poate fie asigurată în activitatea de formare a unei structuri unitare a organizării teritoriale a puterii publice. Ideea fundamentală ar trebui să fie următoarea: apropierea autorităților puterii locale de populație în scopul soluționării întregului spectru de probleme de interes local, fără a periclita rezolvarea problemelor aflate în competența autorităților statale.

Din cele conturate supra rezultă următoarea concluzie: organizarea teritorială a puterii locale trebuie să fie parte componentă și să se formeze în cadrul general al organizării teritoriale a puterii publice în stat. Mai menționăm faptul că termenul „organizare” implică perceperea și existența relațiilor de tip sistemic ca urmare a complexității teritoriale la care se face raportarea.

Problemele privind eficiența activității puterii publice sunt legate indisolubil de organizarea ei teritorială, funcționalitatea autorităților puterii statale și ale celor locale se realizează în limitele unor spații teritoriale delimitate. Pentru autoritățile statale fundamentul teritorial al activității lor îl constituie teritoriul național al Republicii Moldova, fundamentul teritorial al autorităților publice locale îl constituie teritoriul colectivităților locale respective.

Sintagma „organizare teritorială” poate fi înțeleasă ca un set de principii și reguli de ordonare a elementelor componente ale teritoriului de așa manieră încât să fie asigurată interacțiunea între elementele sale componente. Structura teritorială a statului reprezintă, în fapt, forma de organizare teritorială a puterii publice. Astfel, organizarea teritorială a statului reprezintă, pe de o parte, forma organizării teritoriale a puterii publice, iar pe de altă parte, un sistem de relații între stat, ca tot întreg, cu părțile sale componente. Caracterul acestor relații determină configurația celor două forme de organizare național-teritorială ale statului: unitar și federativ. Diferitele componente ale organizării teritoriale a puterii publice pot servi drept criterii pentru clasificarea statelor. În funcție de gradul de rigiditate a sistemului puterii publice și a relațiilor

dintre nivelurile central și cel local al puterii publice, statele contemporane, federative și unitare în înțelesul tradițional al termenului, pot fi împărțite în centralizate (Kazahstan, Federația Rusă, Belarus) și decentralizate (SUA, Spania, Marea Britanie, Italia). În funcție de statutul părților componente, distingem state simetrice (Germania, Polonia) și asimetrice (Ucraina (până în 2014), Republica Moldova, Spania, Federația Rusă). După modelul realizării puterii publice la nivel local, deosebim state cu sisteme dezvoltate de autoadministrare (Marea Britanie, SUA), state cu structuri administrative statale în teritoriu (China, Vietnam, Laos) și state cu sisteme mixte – coexistența sistemului administrativ statal în teritoriu cu autoadministrare locală (Franța, Kazahstan, Federația Rusă, India). Sunt posibile și alte clasificări: după numărul nivelurilor de administrare; în funcție de gradul de integrare a statului în comunitatea internațională și a concepției alese privind corelarea normelor internaționale cu cele naționale (participarea autorităților puterii publice de diferite niveluri la rezolvarea problemelor interstatale și a activității structurilor suprastatale). În baza paradigmei organizării teritoriale a puterii publice este posibilă efectuarea unei analize concrete a organizării teritoriale a puterii publice în orice stat contemporan.<sup>1</sup>

Așadar, problema principală a organizării teritoriale a puterii publice constă în determinarea necesității și suficienței instituțiilor puterii publice la diferite niveluri, care ar fi capabile să rezolve problemele vitale ale populației. Criteriul necesității și suficienței instituțiilor publice poate asigura elaborarea unei construcții logice și unitare, ar fi în stare să contribuie la diminuarea discrepanțelor și neclarităților în abordarea celor două forme ale puterii publice: statală și locală. Reamintim că există un anumit tip de colectivități unde poate să apară și să fie realizată în diverse forme puterea publică – colectivitățile teritoriale publice. Colectivitățile teritoriale, constituite în baza unor acte constituționale sau legale, realizează propria putere publică în domeniile de responsabilitate clar stabilite. Propria putere publică funcționează în cadrul unei colectivități teritoriale care manifestă interese publice distincte, își formează propriile autorități ale puterii publice, deciziile cărora sunt obligatorii pentru cei circumscriși colectivității respective.

Puterea locală se realizează în limitele teritoriale ale colectivităților locale, delimitate unele de altele prin hotare clar stabilite. Gradul lor de autonomie și vitalitate depinde, într-o mare măsură, de principiile care stau la baza organizării teritoriale a puterii locale. Principiile organizării teritoriale a puterii locale sunt rezultatul cercetărilor științifice, direcțiilor strategice ale politicilor publice și experienței istorice acumulate. Analiza principiilor organizării teritoriale a puterii locale oferă posibilitatea de a elucida esența structurii existente și de a elabora o idee generală privind similitudinile și diferențele în comparație cu alte state.

---

<sup>1</sup> Хекраков С.И. *Op. cit.*, p. 24.

Exprim ideea că literatura autohtonă de specialitate tratează sumar problema principiilor organizării teritoriale a puterii locale și, de regulă, acestea sunt doar enumerate. Mai constatăm că numărul și natura principilor de la o lucrare la alta diferă, dat fiind că în multe cazuri prevalează nu atât analiza lor obiectivă, cât poziția subiectivă a autorului. Principiile organizării teritoriale a puterii locale sunt determinate de elementele sale esențiale: nivel, competență, formele și metodele de acțiune. Pentru ca principiile organizării teritoriale a puterii publice locale să fie transformate în exigențe care au o forță juridică obligatorie, este necesar ca ele să fie fixate în textul legii, în caz contrar acestea rămân doar sub forma unor idei și reflecții teoretice.

La identificarea principiilor organizării teritoriale a puterii locale este important ca acestea să se regăsească printre cele care constituie la moment standarde europene și care au reglementare constituțională (cum ar fi art. 6, 8, 34, 38, 39, 53, 109 și 127 din Constituția Republicii Moldova). Reglementările trebuie să decurgă din aceste principii și să le dezvolte, în caz contrar sunt pasibile de a fi declarate neconstituționale, sau să intre în contradicție cu actele internaționale ratificate de Republica Moldova [56, p. 10].<sup>1</sup>

În procesul organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova recomand luarea în considerare a următoarelor principii:

- Principiul respectării drepturilor omului. Respectarea drepturilor și libertăților omului este una dintre sarcinile primordiale ale puterii locale. Datorită complexității crescânde a problemelor impuse de perioada de tranziție, autoritățile publice locale sunt puse în situația de a interveni din ce în ce mai mult în aproape toate domeniile vieții sociale și de a adopta decizii care interesează un număr tot mai mare de locuitori. Intervenția autorităților publice locale în formă de acte juridice sau acțiuni conțin incidente crescânde asupra drepturilor și libertăților omului cu toate riscurile de prejudicieri eventuale a libertății și demnității individuale posibile. În aceste condiții, problematica drepturilor omului trebuie să constituie o preocupare prioritară în activitatea autorităților publice locale. Este necesar de menționat că în prezent problematica drepturilor omului nu constituie o preocupare directă a autorităților administrației publice locale, dar prin responsabilitățile care li se atribuite de legislația în vigoare, ele pot și trebuie să contribuie la realizarea deplină a drepturilor omului. În această ordine de idei, considerăm absolut necesară familiarizarea consilierilor locali și a reprezentanților autorităților executive locale cu drepturile și libertățile fundamentale ale omului, cu documentele internaționale și naționale din domeniu, cu practicile moderne de respectare și de garantare a drepturilor omului în activitatea autorităților locale.

Este evident faptul că pentru a fi respectate, drepturile omului trebuie să

---

<sup>1</sup> Popa V. Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. Chișinău: TISH, 2003, p. 10.



fie cunoscute, atât de către autoritățile publice locale abilitate să le aplice, cât și de populație, care trebuie să cunoască drepturile sale și posibilitățile de a le realiza.

- Principiul respectării tradițiilor istorice, naționale și locale. Organizarea teritorială a puterii locale solicită de a lua în considerare, în mod neapărat, experiența istorică, tradițiile naționale și locale existente cât și particularitățile locale. Organizarea teritorială a puterii locale nu este doar o operațiune de ordin tehnic, ci ține de o anumită realitate geografică și istorică, culturală și socială. Chiar dacă realitatea deseori este reinterpretată de către stat, diferențierea colectivităților locale nu este numai de ordin birocratic, ci se referă și la anumite împrejurări sociale. Statutul de colectivitate locală contribuie substanțial la construirea identității, asigurând reprezentarea colectivității în spațiul politico-administrativ și oferind reprezentanților dreptul de a vorbi în numele său. Colectivitatea locală reprezintă emanația unei populații, implantată într-un spațiu geografic circumscris. Beneficiind de o realitate incontestabilă de ordin sociologic și o plasare teritorială specifică, colectivitatea dispune de legitimitate proprie în raport cu statul: administrarea afacerilor locale nu se circumscrie unui plan oficial, elaborat la nivel central, ci în funcție de interesele populației colectivității respective.<sup>1</sup>

- Principiul suficienței economice și financiare. La dimensionarea teritorială a colectivităților locale trebuie să se țină cont de resursele existente, numărul și densitatea populației, căile de comunicație, perspectivele dezvoltării economice. Altfel spus, hotarele administrative ale colectivităților locale trebuie să se apropie la maximum sau să coincidă cu cele economice.

- Principiul asigurării participării populației la administrarea treburilor publice locale. Astfel, limitele teritoriale ale exercitării puterii publice locale trebuie trasate în asemenea configurație, ca populația încadrată în aceste limite să aibă interese comune cu privire la soluționarea problemelor de interes local.

- Principiul apropierii maxime a autorităților puterii locale de locuitori, presupune acordarea unui spectru larg de servicii calitative și accesibile, precum și satisfacerea diverselor necesități ale populației cât mai aproape de locul de trai.

- Principiul consultării populației în problemele cu privire la organizarea teritorială a puterii publice. Orice modificare a limitelor teritoriale ale colectivităților locale trebuie să fie realizată în funcție și în conformitate cu doleanțele și opiniile cetățenilor. Mecanismul determinării necesității modificării limitelor teritoriale ale colectivităților locale prin consultarea opiniei publice permite să se răspundă în mod adecvat la provocările economice și organizatorice ale colectivității.

- Principiul legalității. Pentru funcționarea eficientă a sistemului puterii

---

<sup>1</sup> Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (I). În: Studii de drept românesc, nr. 3-4, 1991, p. 145.

publice la toate nivelurile este necesar de a asigura un cadru legislativ corespunzător. Garantarea constituțională a elementelor de bază ale sistemului organizării teritoriale a puterii publice este foarte importantă, trebuind să corespundă principiilor stipulate în articolul 109 al Constituției Republicii Moldova.

- Principiul respectării realizărilor științei. Orice modificare a organizării teritoriale a puterii locale trebuie să aibă o bază teoretică solidă, să constituie rezultatul unei cercetări aprofundate și riguroase a realităților existente, a consecințelor pozitive, dar, mai ales, negative pe care le-ar putea provoca schimbările realizate. Eșecul mai multor reforme din diverse domenii se datorează anume faptului că nu au fost elaborate în baza unor studii aprofundate, argumentate științific.

Principiile enunțate asigură fundamentul teoretic al organizării teritoriale a puterii locale. Cu certitudine, este necesar de a ține cont și de anumiți factori de influență. Am constatat că nu există o dependență strictă a procesului organizării teritoriale a puterii locale față de criteriile obiective de formare a sistemelor teritoriale. Dimpotrivă, o influență asupra procesului revine configurațiilor constituite în timp. Influența hotarelor colectivităților locale în a căror limite realizează atribuțiile sale autoritățile publice locale sunt cu atât mai stabile, cu cât funcțiile exercitate de autorități sunt mai mult evolute și cu cât mai multe sunt resursele proprii de care dispun. Funcționarea durabilă a unor autorități publice în anumite limite teritoriale constituie un factor important în stabilirea dimensiunii colectivității locale. Atunci când are loc o dezvoltare evolutivă, treptată a societății, acest factor plasează procesele de formare a complexelor și sistemelor teritoriale în cadrul spațial conturat de hotarele administrative. Anume prin aceasta se explică stabilitatea pe termen lung a organizării teritoriale a puterii publice în statele dezvoltate - Statele Unite, Marea Britanie, Canada, Germania.

Spre deosebire de aceste state, Republica Moldova a avut o evoluție istorică diferită, reformele din perioada sovietică i-au schimbat complet structura teritorială transformând-o, în mare măsură, într-o construcție artificială. În condițiile puterii hipercentralizate care a dominat zeci de ani, dezvoltarea locală a fost unilateral subordonată autorităților centrale, care distribuiau resursele financiare preponderent în baza criteriului departamental și de ramură, fără o coordonare adecvată cu autoritățile locale. În asemenea condiții funcțiile autorităților locale au rămas nesolicitate. Drept urmare, în Republica Moldova condițiile și factorii obiectivi s-au constituit nu în favoarea rolului stabilizator al organizării teritoriale a puterii locale, care a avut un efect redus asupra dezvoltării și amplasării entităților economice, dar și asupra dezvoltării sociale a anumitor raioane și localități.

Sistemul organizării teritoriale a puterii locale, comparativ cu alte sisteme, este mult mai static. Această stare reprezintă o condiție necesară pentru buna funcționare a autorităților publice locale, care trebuie să aibă o

arie teritorială de activitate permanentă și clar delimitată. Desigur, caracterul static al organizării teritoriale a puterii locale nu poate fi corelat cu situația responsabilităților ce țin de administrarea treburilor publice ale colectivităților locale, care evoluează și practic sunt determinate de condițiile în schimbare ale dezvoltării sociale și locale. Influența factorilor socio-economici și organizaționali depinde și de legislația în vigoare, forma de guvernare, sistemul economic existent și de corelarea și delimitarea funcțiilor dintre nivelurile de realizare a puterii.

În afară de factorii socio-economici și organizaționali, asupra organizării teritoriale a puterii publice influențează și alți factori, cum ar fi cel național, istoric și politic, fiecare dintre care poate determina aspectele cele mai importante ale structurii teritoriale la anumite etape de dezvoltare a statului. După cum menționa O. Groza, organizarea spațiului constituie rezultatul a două categorii de procese: 1) procese cu caracter voluntarist, rezultate din impactul deciziilor politico-administrative și 2) procese de autoorganizare rezervată, rezultate din tendința eternă de reechilibrare a sistemelor teritoriale în raport cu disfuncționalitățile induse de factorii exogeni. Aceste două categorii de procese mențin teritoriul, după cum susține plastic autorul, într-o „tectonică teritorială activă”.<sup>1</sup> Prin manifestarea de voință a statului, conform politicii promovate în domeniu, teritoriul este divizat în „unități administrativ-teritoriale”, puterea publică fiind dispersată pe anumite niveluri. Reținem că unitatea administrativ-teritorială, după cum am mai menționat, reprezintă dimensiunea spațială a autorităților publice statale.

În continuare se impun câteva precizări privind sensul și utilizarea sintagmelor „colectivitate locală” și „unitate teritorial-administrativă” din perspectiva paradigmei organizării teritoriale a puterii publice. Potrivit definiției autonomiei locale, titularii dreptului și al capacității de a rezolva o parte importantă din treburile publice sunt colectivitățile locale, însă legislația națională atribuie calitatea de persoană juridică doar „unităților administrativ-teritoriale”.<sup>2</sup> În sensul prevederilor *Cartei europene a autonomiei locale*, calitatea de persoane juridice de drept public și privat ar fi fost logic să fie atribuită colectivităților locale.

Spre exemplu, capitolul IV al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006*<sup>3</sup> este intitulat „Resursele financiare și materiale ale colectivităților locale”, iar în articolele 12 și 13 ale capitolului respectiv se operează cu sintagma „unitățile administrativ-teritoriale”. Într-o astfel de abordare nu este clar ale cui sunt

<sup>1</sup> Groza O. Polarizare teritorială și organizare administrativă în România. The missing link: nivelul regional. În: *Lucrările Seminarului Geografic „Dimitrie Cantemir”*, nr. 21-22, 2002, p.

<sup>2</sup> A se vedea: *Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006*, art.4; *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001*, art.3, alin.2 (alin.2 al art.3 modificat de *Legea nr. 37-XV din 14.02.03*).

<sup>3</sup> *Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006*. Publicată în: *Monitorul Oficial*, nr. 29-31/91 din 02.03.2007.

aceste resurse: ale colectivităților locale sau ale „unităților administrativ-teritoriale” și vom deduce că și aici s-a pus semnul egalității între cele două sintagme, cu toate că prevederile legale cu privire la descentralizare au în vedere anume colectivitățile locale.

Din definiția autonomiei locale care se conține în articolul 3 al *Cartei europene a autonomiei locale* este lesne de înțeles că subiecți ai autonomiei locale sunt colectivitățile locale. Pornind de la prevederea dată, constatăm că titlul art. 5 al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006*<sup>1</sup> nu corespunde conținutului, deoarece se referă nu la subiecții autonomiei locale, colectivitățile locale, ci la autoritățile reprezentative ale colectivităților, prin intermediul căror, potrivit prevederilor constituționale (art. 112, pct.1), se realizează autonomia locală. Se creează astfel impresia că subiecții autonomiei locale sunt autoritățile locale, care, conform prevederilor legii citate, sunt reprezentanții colectivităților, alese în vederea soluționării problemelor de interes local. În același registru găsim și definiția sintagmei „autonomie locală”: *Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006*, se referă la „autoritățile publice locale” în loc de „colectivitățile locale”. Este foarte important, în această ordine de idei, de făcut o delimitare conceptuală clară între colectivitățile locale și autoritățile reprezentative ale colectivităților, adică cele care o reprezintă și care i-au decizii în numele acestei colectivități locale.

Urmare a celor reliefate anterior constatăm că legiuitorul din Republica Moldova, deși recunoaște existența colectivităților locale, nu a oferit o explicație detaliată a sintagmei, creând confuzie între noțiunile „colectivitate locală” și „unitate teritorial-administrativă”, elementul comun al celor două realități diferite fiind teritoriul.

Considerăm că sintagma „colectivitate locală” este adecvată realităților și spiritului statului democratic, deoarece se referă la un anumit gen de colectivități, caracterizate de faptul că au anumite interese locale proprii, deosebite de interesele și problemele altor colectivități. „Teritorialitatea”, chiar dacă nu se conține în corpul sintagmei, se prezumă expres, populația colectivităților locale este stabilită pe un anumit teritoriu determinat, teritoriul fiind unul dintre elementele definitorii ale colectivităților locale. Considerăm că nu este atât de important să scoatem în evidență caracteristica teritorială a colectivității locale, mai important este pentru definirea sintagmei accentuarea caracterului „local” (ceea ce înseamnă o distincție clară între colectivitatea națională cu interesul național de cele locale, care pot avea, în afară de interesul general și anumite interese particulare, adică locale). Mai menționăm faptul că și în textul *Cartei* se operează cu sintagma „colectivitate locală”.

Un alt argument în favoarea utilizării sintagmei „colectivitate locală” ar fi că prezintă o expresie adecvată fenomenului organizării teritoriale a puterii

---

<sup>1</sup> Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.32-35/116 din 09.03.2007.

publice în general, spre deosebire de „unitate administrativ-teritorială”, care se referă doar la organizarea teritorială a puterii publice statale. Din acest punct de vedere, unitățile administrativ-teritoriale și colectivitățile locale sunt două fenomene diferite. În sens strict juridic, unitatea administrativ-teritorială reprezintă un teritoriu locuit care nu deține patrimoniu, în teritoriu există patrimoniul statului sau alt tip de patrimoniu, este administrată de un funcționar numit de stat. Colectivitățile locale au propriul patrimoniu, îl gestionează în nume propriu și în vederea soluționării problemelor de interes local. Problemele care țin de competența statului pot fi delegate autorităților publice locale cu transmiterea resurselor necesare pentru realizarea lor. O comunitate teritorială a locuitorilor devine colectivitate locală dacă în scopul reglementării vieții interne posedă și folosește instituții democratice, își creează în baza principiului electiv organe de autoadministrare, adoptă decizii care sunt obligatorii pentru colectivitate, deține resurse materiale și financiare proprii. Anume acești indicatorii fac să se deosebească colectivitățile teritoriale publice de unitățile administrativ-teritoriale, în care se folosesc doar metode administrative de conducere.

Astfel, în scopul folosirii adecvate a sintagmelor și a eliminării ambiguității în interpretarea noțiunilor esențiale folosite în textele științifice și legislație, este logic și mai aproape de realitate utilizarea sintagmei „colectivitate locală”, având drept rezultat eliminarea neclarităților din legislație și textele de specialitate și introducând în spațiul public o notă de modernitate, mai ales în condițiile amplificării procesului de reformare a societății în scopul ralierei la standardele Uniunii Europene.<sup>1</sup>

Colectivitățile locale se formează sub influența anumitor factori de ordin subiectiv și obiectiv în limitele unor spații teritoriale. Ele se creează nu pe calea aderării formalizate a indivizilor, ci în baza legăturilor teritoriale a oamenilor. Spre deosebire de alte comunități, colectivitatea locală se constituie și există în vederea asigurării vitalității colectivității în ansamblu, aceasta fiind logica constituirii și existenței lor – soluționarea „problemelor comune”. Constituirea și existența colectivităților locale este influențată de mai mulți factori, care, în mod convențional, pot fi divizați în câteva grupuri:

a) factorii geografici și naturali: poziționarea geografică, dimensiunea, relieful teritoriului, condițiile climaterice, factorii naturali ș.a.;

b) factorii economici: activitățile economice predominante, eficacitatea ramurilor economiei locale, formele de proprietate, capacitățile bugetului local, atractivitatea investițională, gradul de diversificare a economiei locale, potențialul de dezvoltare economică ș.a.;

c) infrastructura locală: accesibilitatea obiectelor de menire socială și

<sup>1</sup> A se vedea și Cornea S. Colectivitatea teritorială locală: repere pentru definirea unui concept. În: Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul. Seria Științe Sociale. Nr. 1 (1), 2015, p. 9-12.

rețelelor de distribuție; dezvoltarea rețelei și starea căilor de comunicație;

d) factorii politici: regimul politic local, componența calitativă și relațiile existente în cadrul elitei politice locale, activismul electoral al comunității locale, activitatea organizațiilor teritoriale ale partidelor politice;

e) factorii istorici: geneza evoluția colectivității locale, evenimente istorice cu impact asupra dezvoltării ei, personalitățile istorice care au avut o anumită tangență cu colectivitatea, participarea colectivității la procesele istorice la diferite etape de dezvoltare;

f) factorii sociali: caracteristicile demografice, migrația populației, nivelul de educație al membrilor comunității, nivelul stratificării sociale a populației, nivelul veniturilor și al consumului populației ș.a.;

g) factorii culturali: existența tradițiilor, obiceiurilor, valorilor locale, existența unor modele comportamentale, existența unor tradiții privind autoorganizarea și autoadministrarea;

h) factorii etnici: prezența relațiile dintre etniile conlocuitoare, gradul înalt/redus de coeziune și implicare în afacerile colectivității.<sup>1</sup>

Analizând diversele abordări privind caracteristicile colectivității locale și având în vedere perspectiva din care analizăm fenomenul, am stabilit că elementele definitorii ale identității unei colectivități locale sunt următoarele: a) numele, b) teritoriul, c) populația, d) autoritatea publică a autorităților eligibile, e) statutul și f) însemnele distinctive ale colectivităților locale. Elementele expuse fac să se deosebească o colectivitate locală de alte colectivități similare.<sup>2</sup> În continuare, vom analiza succint aceste elemente:

- Numele colectivității locale este un element definitor al identității unei colectivități, prin nume colectivitatea locală se autoidentifică și se individualizează în raport cu alte colectivități de același gen.<sup>3</sup> Din cele 1860 de localități din Republică, aproximativ 1.060 (57%) poartă nume românești, teritorial având următoarea repartitie: 490 (26,4%) în raioanele de nord, 400 (21,6%) în raioanele centrale și 170 (9%) în raioanele de sud. Aproximativ 540 de localități (29%) poartă nume slave. Teritorial includ următoarea repartitie: 15% în raioanele de nord, 10% în raioanele centrale și 4% în raioanele de sud. Oiconimele de origine turcică alcătuiesc în jurul a 7% din numărul total de nume de localități din republică. Aria lor de răspândire

<sup>1</sup> Apud Антипов К.А. Местные сообщества как основа местного самоуправления: монография. Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2013.

<sup>2</sup> A se vedea și Cornea S. Colectivitatea teritorială locală: repere pentru definirea unui concept. În: Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul. Seria Științe Sociale. Nr. 1 (1), 2015, p. 4-30.

<sup>3</sup> A se vedea și Cornea S., Cornea V. Numele - element esențial al identității colectivităților locale din R.Moldova. În: Caietul științific nr.6/2012. Chișinău: Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova, 2014, p. 192-202.

corespunde în linii mari teritoriului Unității Autonome Găgăuze.<sup>1</sup> (Anexa 3)

- Teritoriul colectivităților locale reprezintă cadrul natural și geografic pe al cărui perimetru este stabilită populația. Teritoriul comportă o semnificație determinantă pentru ființarea decentă a colectivităților locale, dimensiunea teritorială a colectivității influențează nemijlocit dezvoltarea și funcționalitatea mecanismelor autoadministrării, volumul competențelor atribuite autorităților publice locale, mărimea și structura aparatului administrativ local și cheltuielile pentru întreținerea lui, posibilitățile autorităților publice locale de a influența benefic dezvoltarea economică locală, modalitățile de realizare, calitatea serviciilor publice, ritmurile de realizare a reformelor structurale la nivel local.<sup>2</sup>

- Populația fiind element definitoriu al colectivității locale, reprezintă totalitatea locuitorilor care trăiesc permanent în perimetrul teritoriului colectivității. Populația locală este subiectul cheie al sistemului de autoadministrare, emanând puterea publică prin diverse forme de autoorganizare, prin alegeri și referendumuri locale, adunări generale ale locuitorilor. Influența populației asupra existenței și dezvoltării durabile a colectivității locale depinde de numărul și densitatea populației, ponderea populației active cu calificare înaltă și medie, relațiile de grup și de solidaritate stabilite comunitară între locuitori. Existența populației la nivel local este determinată de unele elemente esențiale, precum: așezarea unui grup de familii în perimetrul unui anumit teritoriu; un grad înalt de integrare a locuitorilor; conștientizarea de către locuitori a apartenenței la colectivitate. Notăm că populația se poate manifesta în multiple planuri: a) bio-social (volumul și densitatea populației, structură pe sexe și vârste, mișcarea naturală a populației); b) economic (persoanele active în plan socio-profesional, gruparea lor pe categorii de activități economice și profesionale); c) biologic (stare de sănătate); d) psihologic (structuri psihice, structuri intelectuale, mentalități psiho-sociale predominante, tipologie psihologică).

Un aspect esențial al problemei supuse analizei rezidă în identificarea criteriilor care ne-ar permite să stabilim apartenența indivizilor la o anumită colectivitate locală. Acest exercițiu este foarte important, deoarece anume calitatea individului de a face parte dintr-o anumită colectivitate locală îi oferă posibilitatea de a participa la autoadministrarea locală. Apartenența persoanei la o colectivitate locală impune starea de a beneficia de anumite drepturi și îndeplini unele obligațiuni, acestea din urmă constau în necesitatea de a îndeplini deciziile luate de autoritățile publice locale în limita competențelor

<sup>1</sup> Eremia A. Toponimia Republicii Moldova: studiu etimologic, lexical-semantic și derivațional; principii de reglementare. Referat științific al tezei de doctor habilitat în filologie, în baza lucrărilor publicate. Chișinău, 2004, p. 31, 33, 37.

<sup>2</sup> A se vedea și Cornea S. Regimul juridic al delimitării teritoriilor colectivităților locale. În: Administrarea publică, nr. 4, 2006, p. 22.

atribuite, plata impozitelor locale ș.a. Principalele drepturi ar fi de a alege și de a fi ales în organele electiv locale, de a participa la referendumul local. În țările europene apartenența persoanei la o anumită colectivitate locală este determinată de următoarele criterii: a) locul de trai în limitele teritoriale respective; b) posedarea de terenuri sau imobile; c) practicarea activității de antreprenor. Astfel, o persoană, concomitent, poate fi membru al mai multor colectivități locale.<sup>1</sup> Generalizând experiența europeană, cât și cea națională, considerăm că apartenența indivizilor la o anumită colectivitate locală și capacitatea lor de a participa la autoadministrarea locală poate fi stabilită în baza următoarelor criterii: în primul rând, calitatea de contribuabil în limitele teritoriale respective; în al doilea rând, calitatea de proprietar al bunurilor imobile; în al treilea rând, calitatea de a locui în perimetrul teritorial al colectivității teritoriale respective.

- Autoritatea publică a autorităților eligibile se exprimă prin investire cu anumite prerogative de putere publică, care se răsfrânge pe un teritoriu, dispune de patrimoniu și o competență generală, este prezentă populația asupra căreia exercită autoritatea publică, în vederea rezolvării afacerilor publice de interes local, pe baza căreia se emit acte juridice unilaterale sau sunt parte la contracte. Mai mult, legea le recunoaște competența pentru a exercita o putere de reglementare, fiind asumate în vederea bunului mers al prestării serviciilor locale, administrării localității, aplicării legilor și a hotărârilor care conțin reguli de organizare, funcționare și realizare a administrației publice locale.<sup>2</sup>

- Statutul colectivității locale, conform prevederilor art. 14, alin. 2, lit. „m” al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006*,<sup>3</sup> este aprobat de către consiliul local în baza statutului-cadru aprobat de Parlament și intră în vigoare la data aprobării. În statut se precizează nivelul colectivității locale, potrivit prevederilor *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001*,<sup>4</sup> se includ date și elemente specifice care au rolul de a o individualiza în raport cu alte entități similare.

- Însemnele distinctive ale colectivităților locale constituie un element important al identității lor. Potrivit prevederilor art.5, alin.1 al *Legii cu privire la simbolurile publice nr.86 din 28.07.2011* (în vigoare din 01.01.2012),<sup>5</sup> simbolurile teritoriale includ: a) stema; b) drapelul; c) imnul; d) sigiliul armoriat; e) însemnele faleristice; f) însemnele de funcție ale persoanelor

---

<sup>1</sup> Местное управление и самоуправление в крупных городах зарубежных стран: Обзор. информ. Москва, 1990, с. 3-4.

<sup>2</sup> Drept administrativ. Partea specială. Coordonator: Dr. Mircea Preda. București, Ed: AMIVA, 1992, p. 124-129.

<sup>3</sup> Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 32-35/116 din 09.03.2007.

<sup>4</sup> Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr.764-XV din 27.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 16 din 29.01.2002.

<sup>5</sup> Legea cu privire la simbolurile publice nr.86 din 28.07.2011. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 164-165 din 04.10.2011.



oficiale - insigne, colane, eșarfe etc.; g) alte embleme vizuale sau auditive cu caracter oficial. Elaborarea simbolicii colectivităților locale se organizează de autoritățile publice locale pe baza metodologiei stabilite de Comisia națională de heraldică, cu antrenarea specialiștilor în heraldică, vexiologie, sigilografie și imnologie.

Ținem să subliniem că dimensiunea teritorială optimă a colectivităților locale este obiect al unor investigații internaționale intensive și de lungă durată, din perspectiva diferitor materii de cercetare. Astfel, economiștii urbani au fost mult timp interesați de relația dintre costuri, cheltuieli și dimensiunea teritorială. Într-un mod similar, reprezentanții științelor politice deja în antichitate au formulat opinii asupra dimensiunii optime a jurisdicțiilor teritoriale. Dezbaterile au fost uneori menționate ca una dintre „consolidatori” și „policențiști”.<sup>1</sup>

De secole, cercetătorii au dezbătut modul în care dimensiunea jurisdicțiilor politice afectează calitatea guvernării. În acest sens de idei, oricare ar fi forma statului, organizarea teritorială a puterii publice variază de-a lungul doar a două axe: nivelurile organizării teritoriale a puterii publice și dimensiunea colectivităților locale. Nivelul statal și local reprezintă diviziunea obișnuită a puterii publice, deși nu este mai puțin adevărat că între aceste două pot fi instituite niveluri intermediare. Dimensiunea teritorială judicioasă a colectivităților locale asigură deliberat condițiile necesare pentru accesul și participarea populației la activitatea autorităților publice, participarea publică fiind un instrument important în activitățile de dezvoltare locală, imprimând calitate procesului decizional și întărind autoritatea deciziilor prin suportul oferit de public în implementarea lor. Dimensiunea teritorială are, de asemenea, un impact asupra accesului cetățenilor la autoritățile publice locale și asupra responsabilității autorităților față de populația locală. Dimensiunea lor teritorială determină în mod direct: a) dezvoltarea și funcționarea mecanismelor autoadministrării; b) volumul competențelor atribuite către autoritățile publice locale; c) mărimea și structura aparatului administrativ local și cheltuielile pentru întreținerea lui; d) posibilitățile autorităților publice locale de a influența benefic dezvoltarea economică locală; e) modalitățile de livrare și calitatea serviciilor publice; f) ritmurile de realizare a reformelor la nivel local.<sup>2</sup>

Stabilirea perimetrului de acțiune a autorităților publice și reglementarea acțiunii publice perfect adaptate pentru a gestiona, eficient și optim, în corespundere cu solicitările sociale, implică eforturi considerabile. Deși pot fi

<sup>1</sup> Callanan M., Murphy R., Quinlivan A. The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. In: The Economic and Social Review, Vol. 45, No. 3, Autumn, 2014, p. 373-374.

<sup>2</sup> A se vedea și Cornea S. Regimul juridic al delimitării teritoriilor colectivităților locale. În: Administrarea publică, nr. 4, 2006, p. 23.

identificate modele variabile (dimensiune, populație, dimensiune economică relevantă sau fonduri financiare, legitimitate democratică, administrație teritorială sau omogenitate suficientă), teritoriul ideal nu există.<sup>1</sup> După cum a specificat K. Davey, dimensiunea optimă este „greu de definit și aproape imposibil din punct de vedere politic de realizat”.<sup>2</sup>

Afirmația tranșantă a lui K. Davey privind imposibilitatea definirii dimensiunii optime poate fi susținută și cu opiniile lui R. Dahl și Ed. Tufte, potrivit cărora o entitate teritorială are mai multe caracteristici ale dimensiunii: populația, suprafața, densitatea și altele. Tocmai aceste caracteristici devin surse ale complexității. De exemplu, în discuțiile privind relația dintre dimensiunea entității teritoriale și guvernare, populația reprezintă un criteriu important. Însă poate să fie unul ambiguu, deoarece poate include toți locuitorii, toți cetățenii, toți adulții, toți votanții sau doar votanții reali. Într-o democrație directă aspectul cel mai relevant al mărimii populației este numărul cetățenilor eligibili de a participa la viața politică a urbei, constituind doar o mică parte din populația totală. Într-un sistem reprezentativ orice alt aspect poate fi relevant pentru anumite scopuri. Ocazional, dimensiunea se referă și la densitatea populației. Densitatea are un efect secundar asupra acțiunilor locale privind drumurile, sănătatea publică. Efectul acțiunilor publice este mai pronunțat în țările cu densitate mai mare a populației. Altă dimensiune relevantă a mărimii se referă la distribuirea populației. Dimensiunea poate fi examinată și din punct de vedere socioeconomic, R. Dahl și Ed. Tufte consideră că nivelul de dezvoltare socioeconomică nu depinde de numărul total al populației și este slab legată de suprafața totală și densitatea medie.<sup>3</sup>

Stabilirea dimensiunii teritoriale a colectivităților locale se dovedește a fi o problemă foarte sensibilă pentru populație, funcționarii publici, formațiunile politice și pentru companiile private. Fiind prin definiție o sarcină foarte complicată pentru a o soluționa corect, este necesar de a lua în considerare cerințele, opțiunile și doleanțele, uneori incompatibile, ale părților politice prezente în teritoriu, dar se impune, în același timp, stabilirea criteriilor rezonabile și echitabile. În accepțiune politologică, dimensiunea colectivității teritoriale include, în primul rând, numărul locuitorilor săi. Precizăm că problemă dimensiunii colectivității teritoriale a fost examinată de gânditorii antici în ideea de a găsi un mecanism statal ideal. Astfel, Platon și Aristotel au preferat entități destul de mari pentru a fi autosuficiente, dar și suficient de mici pentru a se asigura că cetățenii își cunosc personalitățile.<sup>4</sup> Platon a sugerat că orașul ideal ar trebui să aibă o mărime suficientă pentru livrarea tuturor

<sup>1</sup> Deffigier Cl. Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe. In: Revue française d'administration publique, no 1(no 121-122), 2007, p. 79-80.

<sup>2</sup> Davey K. Division of Responsibility Between Levels of Power. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017645.pdf> (accesat 21.05.2016).

<sup>3</sup> Dahl R., Tufte Ed. Size and Democracy. Stanford: Stanford University Press, 1973, p. 17-19.

<sup>4</sup> Dahl R., Tufte Ed. Op. cit., p. 4-5.

funcțiilor importante, dar în același timp suficient de mică pentru a proteja unitatea orașului. El a ajuns la concluzia că numărul ideal ar fi de 5.040 de bărbați adulți liberi, excluzând femeile, minorii, străinii și sclavii.<sup>1</sup> Aristotel a avut o abordare mai precaută, incluzând între 500 și 1.000 de gospodării. Considerații și idei despre problema examinată pot fi găsite mai târziu la gânditorii renascentini și utopiștii sociali ai secolului al XIX-lea. Ch. Fourier a sugerat în 1829 organizarea în „falanstere” (comune) care constau din 1.620 sau mai bine 2.000 de locuitori.<sup>2</sup> Abordarea lor se baza numai pe populație, mai precis pe familii. Gânditorii au invocat orașe în care, de exemplu, au trăit 5.000 de familii sau numărul cetățenilor a variat de la 1.600 la 1.800.<sup>3</sup>

Mai târziu, R. Dahl și Ed. Tufte au fost mult mai ezitanți. La întrebarea privind dimensiunea colectivității locale, R. Dahl propune varianta care urma să permită participarea reală a cetățenilor în procesul decizional prin participare directă, similar exercițiului din polisurile grecești. Evaluând experiența democrației ateniene, a ajuns la concluzia că efectul participării directe este posibil în colectivitățile locale cu un număr de 40-50 mii de locuitori, deoarece până la această dimensiune ar putea să fie posibile omogenitatea status-ului politic și a intereselor locuitorilor, a comunicării și conștientizării intereselor comune, convocarea adunărilor generale ale locuitorilor în calitatea lor de titulari ai puterii publice locale. Vorbind despre dimensiunea optimă a orașelor americane R. Dahl considera că aceasta ar trebui să fie între 50 și 200 de mii.<sup>4</sup>

În Olanda, s-a constatat că dimensiunea municipiilor are o implicație considerabilă în ceea ce privește capacitățile administrative vizând unele servicii, cum ar fi securitatea socială, ordinea publică și siguranța. Cu toate acestea, are o importanță mică în ceea ce privește alte servicii, cum ar fi lucrările publice. Destul de puține țări (Italia, Norvegia, Danemarca) au ajuns la concluzia că numărul de 5.000 este dimensiunea minimă pentru o administrație publică locală eficientă, studiile efectuate în Olanda și Suedia denotă un prag mai mare al populației, aproximativ 8.000.<sup>5</sup> Concluziile unui raport al Băncii Mondiale, realizat în România în anul 1993 pe baza unui studiu multisectorial, precum și experiența practică din statele cu

<sup>1</sup> Ibidem, p. 17.

<sup>2</sup> Swianiewicz P. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework. In: Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Ed. By P. Swianiewicz. Budepest: OSI/LGI, 2002, p. 6.

<sup>3</sup> Matejova L. Consolidation of Small Municipalities as a Solution of Territorial Fragmentation in the Czech Republic. In: Current Trends in Public Sector Research. Proceedings of the 18th International Conference, Šlapanice, 16–17 January 2014. Brno: Masaryk University, 2014, p. 173.

<sup>4</sup> Dahl R. The City in the Future of Democracy. In: The American Political Science Review, Vol. 61, No. 4, 1967, p. 957, 960, 965.

<sup>5</sup> Swianiewicz P. Op. cit, p. 16.

administrație eficientă, demonstrează că dimensiunile optime ale unei localități rurale, comuna, pornesc de la 4-5 mii de locuitori în sus.<sup>1</sup> Prin urmare, deși frecvent discutată în literatura de specialitate, pentru problema organizării teritoriale optime încă nu s-a formulat concluzii univoce. M. Keating susține că discuția privind dimensiunea optimă a administrației locale se concentrează, de obicei, pe patru dimensiuni: a) eficiența economică – care nivel poate produce cele mai multe servicii la cel mai mic preț, b) democrația – care structuri pot să asigure cel mai bine controlul cetățenilor asupra guvernării și responsabilitatea corespunzătoare, c) distribuția – care structuri pot să realizeze cea mai echitabilă distribuție a serviciilor și sarcinilor fiscale, d) dezvoltarea – care structuri sunt cel mai bine echipate pentru a promova creșterea economică.<sup>2</sup>

Conform teoremei descentralizării elaborată de W.E. Oates,<sup>3</sup> colectivitățile locale mai mici sunt mai în măsură să adapteze bunurile publice locale la preferințele și costurile locale. Cu cât eterogenitatea este mai mare, cu atât este mai mare câștigul obținut în urma descentralizării. Cu toate acestea, obținerea economiilor de scară necesită dimensiuni suficient de mari.<sup>4</sup>

Dimensiunile mai mari oferă economii de scară (deși acestea se pot diminua la nivelul de peste 100.000 de locuitori) și zone de captare pentru două tipuri de servicii: de bază și specializate. Autoritățile mici nu dispun de economii de scară, au mai mari cheltuieli generale pe cap de locuitor și devin dependente de nivelurile superioare, recurg la cooperarea intercomunală sau o formă de contractare pentru servicii mai specializate. Dovezile empirice demonstrează că sub pragul de circa 5.000 se produc pierderi semnificative de eficiență. Totodată, ceilalți indicatori, cum ar fi alegerile și sondajele de satisfacție, denotă că participarea cetățenească este inversă cu mărimea populației (nu neapărat în cele mai mici sate, în care pot fi dictaturi meschine). Totuși, societatea civilă poate exercita un control mai puternic asupra managementului administrației locale în orașele mai mari.<sup>5</sup> Dimensiunea colectivității locale determină calitatea serviciilor: entitățile de proporții mari pot oferi, într-o măsură mai mare, servicii care corespund standardelor minime de calitate, pe când în entitățile mici este mai ușor de luat în considerație preferințele locale specifice ale locuitorilor, asigurând, astfel, raportul dintre

<sup>1</sup> Apud Preda M. Criteriile ce trebuie avute în vedere pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului României. În: Dreptul, nr. 8, 1995, p. 44.

<sup>2</sup> Swianiewicz P. Op. cit, p. 8.

<sup>3</sup> A fost expusă în lucrarea: Oates W.E. Fiscal Federalism. New York: Hartcourt, Brace, Jovanovich, 1972

<sup>4</sup> Allers M., Geertsema B. The effects of local government amalgamation on public spending and service levels: Evidence from 15 years of municipal boundary reform. (SOM Research Reports; Vol. 14019-EEF). Groningen: University of Groningen, SOM research school, 2014, p. 2.

<sup>5</sup> Davey K. Division of Responsibility Between Levels of Power. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017645.pdf> (accesat la 21.05.2016).

preț și calitatea serviciilor. Există mai multe studii care sugerează că, colectivităților locale sub 3-5 mii de locuitori nu li se pot acorda responsabilități semnificative din sectorul public, asemenea fragmentare făcând dificilă și costisitoare descentralizarea funcțională.<sup>1</sup>

Este demn de atenție conceptul „masei critice” elaborat de R. Prud'homme, care susține ideea că cele mai multe discuții referitor la descentralizare practic ignoră geografia: „descentralizarea în India este discutată cu aceleași concepte și cuvinte ca descentralizarea în Tunisia; descentralizarea orașelor este tratată la fel ca descentralizarea la sate. Aceasta este, cu certitudine, absurd”. În cadrul descentralizării diferențiate din punct de vedere geografic conceptul cheie este masa critică. Pentru ca unitățile descentralizate să fie eficiente și să obțină beneficiile potențiale ale descentralizării, trebuie să fie suficient de largi în ceea ce privește populația, activitățile și veniturile, iar eficiență poate fi sporită prin formarea personalului și consolidarea instituțională. Totodată, descentralizarea impozitelor și chiar a cheltuielilor pentru autoritățile locale mici și slabe este puțin probabil să fie cu succes.<sup>2</sup>

Capacitatea administrativă exprimată prin ansamblul resurselor materiale, instituționale și umane de care dispune o entitate teritorială, precum și acțiunile pe care le desfășoară aceasta pentru exercitarea competențelor<sup>3</sup> este indicator important în stabilirea dimensiunii teritoriale, dar și factor explicativ pentru diferențele înregistrate în dezvoltarea lor social-economică. *Legea nr. 764-XV din 27.12.2001* statuează că „unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale”.<sup>4</sup> Art. 11, alin. 3 al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006* prevede în mod expres: a) „unitatea

<sup>1</sup> Cf. Holzer M. et al. Literature review and analysis related to optimal municipal size and efficiency. Newark: Rutgers, School of Public Affairs and Administration, 2009; Swianiewicz P. Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution? In: Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest: OSI/LGI, 2010, p.1-23; Brix R. Fragmented Settlement Structure as a Barrier in Providing Good Local Governance Services: The Case of Slovakia. In: Reflections on Good Governance in Visegrad and beyond. Edited and reviewed by Polonca Kovač. Bratislava: NISPACE Press, 2014, p. 85; Cozmâncă O., Preda M. *Legea administrației publice locale*. București: Lumina Lex, 1996, p. 24; Оффердал О. Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении // Полис. Политические исследования, № 1, 1998, с. 55.

<sup>2</sup> Prud'homme R. The Dangers of Decentralization. In: The World Bank Research Observer, vol. 10, no. 2, 1995, p. 214-215.

<sup>3</sup> Secrieru A., Stratulat O. Politica fiscală în perspectiva extinderii autonomiei financiare locale. În: *Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova*. Chișinău: Epigraf, 2006, p. 21.

<sup>4</sup> *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001*. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 16/53 din 29.01.2002.

administrativ-teritorială” trebuie să dispună de capacitate administrativă,<sup>1</sup> iar potrivit prevederilor alin. 2 al art. 11, „capacitatea administrativă este recunoscută ca fiind adecvată statutului legal al unei autorități publice locale atunci când cheltuielile administrative ale acesteia nu depășesc 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii”); b) numărul populației „unității administrativ-teritoriale” este mai mare decât numărul minim necesar stipulat în art. 17, alin. 2 al *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001*. După cum se vede, elementul esențial al capacității administrative este dat de volumul veniturilor proprii din suma veniturilor colectivității locale. Cu toate că este un indicator important, exprimăm opinia că nu ar trebui să fie unicul. V. Cornea, pornind de la supoziția că, activitatea autorităților publice locale depinde în mod firesc de resorturile psiho-sociologice ale colectivității teritoriale locale, utilizează conceptul „capacitate administrativă” în sens de „aptitudine a instituțiilor publice de a identifica obiective clare, institui priorități precise și a le implementa eficient”. În asemenea abordare, aspectele tipice ale capacității administrative sunt calitatea funcționarilor publici, gradul de diseminare a tehnologiilor informaționale în sectorul public, stilurile de interacțiune. Prezența unor resurse financiare și simpla contabilizare a cheltuielilor nu vorbește despre calitatea realizării sarcinilor.<sup>2</sup> Capacitatea administrației publice locale este adesea considerată insuficientă pentru a justifica o descentralizare reală, adică transferul de competență și autoritate pentru domenii de la nivel central la nivel local. Pentru statele din spațiul postsovietic, capacitatea administrativă redusă a autorităților publice locale reprezintă o reală problemă, având drept efect renunțarea guvernelor centrale la descentralizarea autorității în sfera realizării politicilor publice. Disfuncțiile nivelurilor local și regional de exercitare a puterii publice în țările care parcurg calea edificării societății democratice sunt considerate a fi una dintre cauzele principale ale insuccesului realizării reformelor democratice.<sup>3</sup>

Dacă luăm în considerare tonul dominant al dezbaterilor ce se referă la stabilirea dimensiunii teritoriale ale colectivităților locale, se conturează două tendințe: „teoria reformei”, optează pentru consolidarea teritorială, subliniază, cu predilecție, rolul economiei de scară și capacitatea de a livra un spectru mai larg de funcții publice locale. Pe de altă parte, „teoria alegerii publice”, promovează fragmentarea teritorială și se referă la concurența între jurisdicțiile locale („votarea cu picioarele”), invocând argumente care susțin promovarea

<sup>1</sup> Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial nr. 29-31/91 din 02.03.2007.

<sup>2</sup> Cornea V. Activitatea administrației publice: abordare sociologică. Cahul: Prin-Caro, 2009, p. 36-37, 41, 109.

<sup>3</sup> De Vries M.S., Sobis I. Consolidation in local government. An international comparison of arguments and practices. <http://www.nispa.org/files/conferences/2013/papers/201304041306060.Sobis%20final.pdf> (accesat la 15.05.17).

democrației locale.<sup>1</sup>

Identificarea dimensiunii teritoriale optime a colectivităților locale este una din problemele persistente în gândirea politică și administrativă, implicând o dilemă esențială: este oare posibil să existe un compromis între preocupările fundamentale democratice și cele economice? Unii cercetători și politicieni au văzut virtuți democratice considerabile în jurisdicții mici, ei susțin că micimea facilitează cetățenilor participarea în politică, sporește încrederea în propria competență și produce consens civic. Aceasta face politica mai puțin abstractă, iar politicienii mai receptivi la opiniile cetățenilor, se extinde controlul asupra autorităților, este exercitată/crește responsabilitatea politică. Cu toate acestea, există și argumente democratice importante împotriva jurisdicțiilor mici: în jurisdicții mari există o mai mare diversitate în credințe și valori, politica devine mai competitivă și profesionalizată. Entitățile mari au o capacitate mai mare a sistemului și pot furniza o gamă mai largă de servicii publice. Ele se dovedesc a fi mai puțin vulnerabile la influența mediului de afaceri local și mass-mediei, întrunesc o acoperire mai serioasă a politicilor locale și un nivel mai înalt al activității organizatorice și, implicit, mai multe grupuri comunitare, de interese și organizații locale ale partidelor politice.

Așadar, cerința referitor la eficiență implică o colectivitate de dimensiuni mai mari. În același timp, colectivitățile locale mai mici corespund mai bine cerințelor ce vizează democrația locală și capacitatea de reacție a locuitorilor.

Referindu-ne punctual la relația dintre dimensiune și furnizarea de servicii, vom menționa că tonul dominant al literaturii academice poate fi rezumat în următoarele asumții:

- autoritățile locale mai mari dispun, de obicei, de o capacitate mai mare pentru a oferi o gamă largă de servicii. În consecință, consolidarea teritorială favorizează descentralizarea funcțională;

- economia de scară poate să fie găsită nu numai în industrie, ci și în furnizarea mai multor servicii publice (dovezile cele mai frecvente se referă la cheltuielile administrative). Prin urmare, o colectivitate teritorială mai mare permite furnizarea de servicii mai ieftine;

- în sistemele consolidate, teritorial este mai ușor să se reducă „efectul plimbării libere” în furnizarea serviciilor (situația în care cetățenii/contribuabili din alte jurisdicții locale beneficiază de servicii produse într-o localitate). Evident, amploarea „călătoriei libere” depinde și de domeniul serviciilor furnizate la nivel local, consolidarea teritorială permite mai multe funcții alocate la nivel local;

- discuțiile cu privire la impactul dimensiunii asupra eficienței furnizării

<sup>1</sup> Swaniewicz P., Lukomska J. Does size matter? The impact of territorial fragmentation/consolidation on performance of local governments. In: 2nd International Scientific Conference GEOBALCANICA 2016. Proceedings. Skopje, 2016, p. 379.

serviciilor locale se dovedesc a fi dificile și adesea controversate. Există o problemă metodologică de bază privind măsurarea rezultatelor producției de servicii și, cu siguranță, nu există o metodă unică, obiectivă, de măsurare a beneficiilor obținute. În practică, se adoptă o metodă simplificată care măsoară doar costurile și urmează ipoteza că nivelul de prestare a serviciilor este invariabil.<sup>1</sup>

Relația dintre dimensiune și democrația locală este una complexă. B. Denters și colaboratorii fiind inspirați de romanul lui J. Swift, *Călătoriile lui Gulliver*, au înaintat trei ipoteze: argumentul lui Lilliput, argumentul lui Brobdingnag și ipoteza contextului social.<sup>2</sup> Argumentul lui Lilliput sugerează că în cadrul entităților mici contactele dintre cetățeni, oamenii politici locali și birocrați sunt mai apropiate. Încrederea socială se bazează pe legături puternice personale, declinul comunității și încrederea socială care rezultă din dimensiunile în creștere se va reflecta în declinul încrederii politice. Această încredere de nivel înalt ar trebui să se reflecte ulterior în atitudinile generale pozitive față de oficialii aleși în unitățile mici. În comunitățile mici există, de asemenea, un stimulent mai mare pentru participarea cetățenilor, deoarece votul unui singur individ „are mai multă greutate”. Acest argument rațional este în plus consolidat de un argument socio-psihologic, potrivit căruia, oamenii sunt predispuși să dezvolte un sentiment mult mai puternic de identificare comunitar și local în localitățile mai mici, mai omogene, intensificându-se astfel interesul pentru afacerile locale și stimulându-se implicarea politică. Din modelul „votării cu picioarele” se poate trage concluzia că în comunitățile mai mici, datorită omogenității lor, este mai ușor să se reducă decalajul dintre politicile implementate și preferințele individuale.

Al doilea grup de argumente (argumentul lui Brobdingnag) presupune doar contrariul, adică există posibilitatea ca creșterea populației colectivităților locale să comporte efecte pozitive asupra calității democrației locale. Dat fiind că guvernele locale mari pot oferi mai multe funcții, acestea conduc la un interes mai mare și la o participare mai mare în politica locală. O listă mai largă de funcții atribuite contribuie, în mod incontestabil, la atragerea candidaților „de o calitate mai bună” în consiliile locale. Acest argument mai este susținut și de faptul că puterea și prestigiul asociat cu funcțiile în circumscripțiile mai mari sunt mai mari. Consolidarea teritorială oferă mai mult spațiu pentru grupurile de interese organizate, reprezentând o societate pluralistă, ceea ce ajută la evitarea dominației unei elite locale restrânse. În comunitățile mari este mai ușor să se evite nepotismul sau alte forme de clientelism politic.

---

<sup>1</sup> Swianiewicz P. Territorial Consolidation Reforms— European Experiences of 21st Century. In: International Scientific Conference GEOBALCANICA 2015. Proceedings. Skopje, 2015, p. 380.

<sup>2</sup> Denters B. et. al. Size and Local Democracy. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2014, p. 313.



A treia cale de argumentare presupune că nu există posibilitatea ca dimensiunea populației să aibă vreun efect asupra calității democrației locale, pozitiv sau negativ. Altfel spus, nu contează mărimea însăși, ci contextul social, care este adesea diferit în entitățile de diferite mărimi. Această posibilitate este una care apare din cauza că dimensiunea populației poate covaria cu componența socio-demografică predominantă a persoanelor care trăiesc în diferite municipalități (de exemplu, nivelul educației). În aceste condiții asocierea dimensiunii populației cu dimensiunile democrației locale poate fi exclusiv rezultatul diferențelor în caracteristicile socio-demografice ale rezidenților locali.

Rezumând, menționăm că în literatura de specialitate au fost înaintate și argumentate două ipoteze esențiale cu privire la dimensiunea optimă a puterii locale: ipoteza economiilor de scară și ipoteza Tiebout. Economia de scară se referă la o scădere a costului mediu pe măsura creșterii cantității de producție și este des invocată pentru consolidarea administrației locale. Economia de scară, subliniază P. Krugman, laureat al Premiului Nobel pentru economie în anul 2008, este un principiu economic potrivit căruia, costul mediu al unui produs scade pe măsura creșterii numărului de unități fabricate/vândute, fiind rezultat al unei mai judicioase repartizări a costurilor fixe și al avantajelor producției de serie. Acest principiu explică direct avantajul unor regiuni cu populație mai mare în fața zonelor mai slab populate, deși identice în toate celelalte aspecte care contează din punct de vedere economic.<sup>1</sup>

Ipoteza privind economia de scară sugerează relația inversă între scara producției și costurile pe unitate. Până la un moment dat, pe măsură ce producția crește, o mai mare specializare ar trebui să sporească productivitatea, conducând la randamente sporite. În contextul dimensiunii optime a colectivităților locale, economia de scară se referă, de obicei, la o scădere a costului pe persoană pentru o anumită sumă de servicii, pe măsură ce populația deservită crește. Costurile fixe fiind asociate cu administrația publică locală, pot fi, de asemenea, împărțite pe unități de producție mai mari. Acest lucru ar trebui să însemne că autoritățile publice locale mai mari, care deserveșc un număr mai mare de persoane, au ca rezultat costuri reduse pe cap de locuitor pentru serviciile locale prestate. Astfel, cu cât este mai mare colectivitatea locală, cu atât mai mic va fi costul pe cap de locuitor al prestării serviciilor publice.

Economiile de scară depind de natura tehnologică a procesului de producție. În special, dacă costurile fixe ridicate coexistă cu costuri variabile scăzute sau constante, atunci ne putem aștepta la economii de scară importante.<sup>2</sup> Unitățile mai mari din administrația locală pot prezenta o serie de

<sup>1</sup> Premiul Nobel pentru economie 2008. <http://www.scientia.ro/premiul-nobel/204-premiul-nobel-pt-economie-2008.html> (accesat la 02.10.2016).

<sup>2</sup> Dollery B., Crase L. Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Economic

avantaje nefinanciare față de unitățile de dimensiuni mai mici: pentru a permite angajarea unui personal mai înalt calificat și mai specializat sau pentru furnizarea unei game de facilități și de servicii specializate.<sup>1</sup> Economii de costuri se pot acumula, de asemenea, din eliminarea duplicării administrative și a puterii de cumpărare mai mari a organizațiilor mai mari.

B. Dollery și L. Crase consideră că în materie de consolidare a administrației locale esențial ar trebui să fie conceptul „beneficiului regional”, deoarece aproape toate bunurile publice țin de zone limitate în care conferă beneficii cetățenilor. Dacă beneficiul regional este limitat spațial, atunci beneficiile unui anumit bun public vor fi limitate la rezidenții din zonă. Unele bunuri publice sunt de așa natură încât incidența beneficiilor lor este la nivel național (de exemplu, apărarea națională, cercetarea medicală etc.), în timp ce altele sunt limitate din punct de vedere geografic (de exemplu, brigăzile locale de pompieri, iluminatul stradal). În consecință, membrii grupului care împărtășesc beneficiile unor bunuri publice sunt limitați la rezidenții unei anumite regiuni spațiale.<sup>2</sup>

Economiile de scară se confruntă cu anumite limite și dezavantaje. Susținătorii amalgamării, bazate pe economia de scară deseori ignoră faptul că teoria economică recunoaște, de asemenea, dezavantajele de scară și limitele economiilor de scară. Odată cu creșterea producției, provocările, complexitatea și costurile de gestionare a proceselor de producție pot deveni mult mai mari decât câștigurile obținute din creșterea veniturilor.<sup>3</sup> R. Bish a demonstrat că de rând cu economiile de scară, pentru multe municipalități este caracteristic un proces invers, adică creșterea cheltuielilor odată cu creșterea volumului (diseconomies of scales). Cercetătorul nota că economia de scară este caracteristică pentru serviciile care necesită investiții mari de capital, ușor măsurabile și oferite neregulat. În cazul serviciilor care necesită un volum mare de muncă, greu de măsurat și prestate regulat, în mai mare măsură le este specific lipsa de economii și chiar pierderi la mărirea volumului.<sup>4</sup>

În literatura de specialitate se atrage atenția asupra faptului că studiile dedicate economiilor de scară nu reflectă multe dintre caracteristicile care pot să afecteze în mod semnificativ aplicarea principiilor democratice și eficiența serviciilor publice, precum: caracteristicile populației, efectul caracterului utilizării terenurilor, caracteristicile naturale, vârsta locuitorilor, accentul pus

---

Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. University of New England: Working Paper Series in Economics, no 4, 2004, p. 9.

<sup>1</sup> Callanan M., Murphy R., Quinlivan A. The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. In: The Economic and Social Review, Vol. 45, No. 3, Autumn, 2014, p. 374-375.

<sup>2</sup> Dollery B., Crase L. Op. cit., p. 8.

<sup>3</sup> Callanan M., Murphy R., Quinlivan A. Op. cit., p. 374-375.

<sup>4</sup> Bish R. Local Government Amalgamations. Discredited Nineteenth Century Ideals Alive in the Twenty First. In: C.D. Howe Institute Commentary, 2001, March, No. 150, p. 11.

asupra impozitului pe proprietate, infrastructura.<sup>1</sup> Impactul economiilor de scară variază și în funcție de nivelul autorităților puterii publice la care se realizează. Potrivit rezultatelor cercetărilor efectuate în Polonia de P. Swianiewicz și J. Lukomska, efectul economiei de scară se manifestă mai bine la nivelul intermediar.<sup>2</sup> Cât despre costurile serviciilor livrate și eficiența lor, diverse analize empirice duc la o varietate de concluzii: mai multe studii teoretice subliniază faptul că dimensiunea optimă poate fi diferită pentru diverse servicii. Prin urmare, dimensiunea optimă depinde de alocarea funcțiilor autorităților publice locale.

Un cadru teoretic alternativ este cel prezentat de Ch. Tiebout în 1956, numit adesea „ipoteza Tiebout”. Presupunând un sistem local de impozitare/taxare funcțional și mobilitatea locuitorilor și a întreprinderilor, „consumatorii-alegători” vor putea să aleagă în care zonă de autoritate locală să locuiască în funcție de preferințele personale, cântărind valoarea serviciilor locale și a costurilor impozitelor și taxelor locale. În acest model, asociat cu economia alegerii publice, se sugerează că sunt preferate sistemele mult mai fragmentate ale autorităților locale mai mici față de autoritățile locale monopoliste mai mari. În esență, oamenii și întreprinderile „votează cu picioarele” și, dacă este necesar, se deplasează în alte circumscripții ale autorităților locale cu pachete de servicii mai atractive și care reflectă preferințele lor - reducerea numărului de autorități locale prin crearea de autorități locale mai mari: pot să fie pronunțate astfel de opțiuni și pot fi create situații de monopol. În acest sens, un număr mic de autorități locale mai mari creează un mediu monopolist, în timp ce sistemele mai fragmentate, cu un număr mai mare de autorități locale mici, creează un mediu mai competitiv. În situațiile cu mai multe autorități locale mai mici, acestea trebuie să concureze între ele pentru a atrage atât rezidenții, cât și investițiile private, motiv pentru care se vor oferi servicii optime pentru cele mai mici costuri (și, prin urmare, impozite și taxe mai mici).<sup>3</sup>

Considerațiile prezentate supra pot fi utilizate în calitate de repere în organizarea teritorială optimă a puterii locale în Republica Moldova. Asupra eficienței organizării teritoriale a puterii locale influențează mai mulți factori, atât de ordin intern, cât și extern. Printre factorii interni am enumera: a) ineficiența activității autorităților publice; b) instabilitatea politică; c)

<sup>1</sup> Matejova L. Consolidation of Small Municipalities as a Solution of Territorial Fragmentation in the Czech Republic. In: Current Trends in Public Sector Research. Proceedings of the 18th International Conference, Šlapanice, 16–17 January 2014. Brno: Masaryk University, 2014, p. 174.

<sup>2</sup> Swianiewicz P., Lukomska J. Does size matter? The impact of territorial fragmentation/consolidation on performance of local governments. In: 2nd International Scientific Conference GEOBALCANICA 2016. Proceedings. Skopje, 2016, p. 363.

<sup>3</sup> Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. In: Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5, 1956, p. 416-424.

stagnarea economică; d) depopularea și pauperizarea localităților. Factorii externi ar fi următorii: a) semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană; b) atragerea Republicii Moldova în procesele de globalizare; c) sporirea activismului politic și economic al statelor străine (în special a statelor membre ale Uniunii Europene) în Republica Moldova; d) amplificarea instabilității regionale (războiul din Estul Ucrainei, în primul rând).

Așadar, organizarea teritorială judicioasă a puterii locale a fost și continuă a fi o problemă pentru toate guvernările, din toate timpurile și până în prezent. O întrebare esențială, de la care ar trebui inițiată discuția este: colectivitățile locale sunt percepute în calitate de colectivități teritoriale autonome sau doar ca entități administrative locale în cadrul sistemului administrativ statal? Altă întrebare, în cadrul problemei discutate, este următoarea: la ce nivel se termină sfera de acțiune a puterii statale și se începe sfera de competență a colectivităților teritoriale locale și intermediare?

În efortul de a răspunde la prima întrebare menționăm că în materie de organizare teritorială a puterii locale sunt determinante două abordări: descendentă și ascendentă.<sup>1</sup> În abordarea ascendentă de organizarea teritorială a puterii locale drept punct de plecare servește colectivitatea locală. Într-o astfel de abordare, colectivitățile teritoriale mai mari provin din cele de la nivelul inferior și „se suprapun” armonios una peste alta. Abordarea descendentă, din contra, are drept punct de plecare teritoriul statal în întregime. Dacă în abordarea ascendentă se pornește de la premisa că, colectivitatea locală posedă o anumită autonomie, atunci în abordarea descendentă, autonomia colectivităților locale nu se consideră a fi o condiție obligatorie. În aceste condiții este posibilă deconcentrarea puterii publice în limitele asigurării verticalității puterii statale unitare, autonomia colectivităților locale neavând importanță și fiind ignorată în numele asigurării raționalității conducerii administrative.

Referitor la cea de-a doua întrebare (până la ce nivel de realizare a puterii publice se extind limitele puterii statale), subliniem că are o mare importanță, mai ales pentru colectivitățile teritoriale intermediare. În regimurile nedemocratice este o practică obișnuită ca administrația, la toate nivelurile, să fie una statală. În societățile democratice este înfăptuită „conexiunea” armonioasă a colectivităților locale cu unitățile teritorial-administrative ale statului. Realizarea dezideratului dat în practica cotidiană poate genera anumite probleme. În primul rând, este vorba de un conflict de competență, când autoritățile publice ale colectivității locale pot să considere că o problemă este de interes local, iar organul competent al puterii statale tratează aceeași problemă ca fiind de competența sa. În al doilea rând, pot fi situații când o anumită problemă nu este cuprinsă în sfera de competențe a nici

---

<sup>1</sup> Васильев А.А. Территориальная организация местной власти. <http://www.samoupravlenie.ru/47-04.php> (accesat la 20.09.2016).

unei dintre autoritățile publice. Din această perspectivă este necesar un nivel intermediar al puterii publice, care să soluționeze aceste probleme. Organizarea teritorială a puterii publice în statele contemporane include diverse niveluri cu grade diferite de autonomie. Numărul nivelurilor de administrare diferă de la un stat la alt stat și depinde de mărimea teritoriului, numărul populației, particularitățile așezării geografice a statului. În majoritatea statelor contemporane sunt două-trei niveluri. Scopurile urmărite de puterea publică privind ordonarea și stabilizarea relațiilor publice determină dimensiunea funcțională a autorităților publice și, în ordinea reliefată de opinii, caracterul și conținutul manifestărilor lor de voință. Activitatea respectivă trebuie să fie îndreptată în mod exclusiv la realizarea intereselor colectivității în dezvoltarea politică, economică, socială și spirituală.

În concluzie menționăm că organizarea teritorială a puterii publice nu înseamnă doar decupajul administrativ al teritoriului, sensul ei suprem constă în distribuirea eficientă a puterii publice, atât a celei statale, cât și a celei locale, în raport cu teritoriul. Reducerea sensului organizării teritoriale a puterii publice la delimitarea teritoriului statului în entități teritoriale este o abordare simplistă și nu soluționează problemele. Totuși, în spațiul public predomină opinia constantă că „organizarea administrativ-teritorială” nu este altceva decât delimitarea teritoriului în raioane, municipalități, orașe și sate. A contribuit la formarea acestei supoziții publice și Constituția, care în art. 110, alin. 1 prevede că teritoriul Republicii Moldova „este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia”. O astfel de înțelegere simplistă a organizării teritoriale a puterii publice nu reflectă adevăratul conținut al conceptului, interpretarea denaturată făcând posibilă menținerea în continuare a unui sistem centralizat de organizare teritorială a puterii publice locale.

### 1.3. Concluzii

1. Lipsa unei concepții științifice privind organizarea teritorială a puterii publice și ambiguitatea interpretărilor ei de către decidenții politici are drept consecință existența în Republica Moldova a unui sistem ineficient al organizării teritoriale a puterii locale.

2. Drept suport teoretic pentru examinarea și soluționarea problemelor teoretice și practice privind distribuirea puterii publice în raport cu teritoriul poate servi paradigma organizării teritoriale a puterii publice, fundamentată pe următoarele aserțiuni:

a) în societatea contemporană puterea poporului se realizează la diferite niveluri, având diverse forme;

b) populația colectivităților locale ca parte componentă a poporului, direct sau prin intermediul autorităților create de aceste colectivități realizează, în limitele prevăzute de cadrul normativ existent, puterea publică;

c) puterea publică a fiecărei colectivități locale constituie o componentă

a puterii publice, care alături de puterea statală, formează un sistem unitar al puterii publice;

d) fundamentul juridic al acestei puteri publice îl constituie Constituția și legile statului care atribuie autorităților electivă ale colectivităților locale competența necesară pentru realizarea puterii lor.

3. Puterea publică, potrivit paradigmei organizării teritoriale a puterii publice, este un fenomen imanent oricărei comunități umane, motiv pentru care existența și recunoașterea colectivităților locale este justificată.

3. Puterea publică se manifestă la diferite niveluri, acestea fiind echivalente. Recunoașterea și instituționalizarea puterii locale nu afectează principiul suveranității poporului. Natura publică a puterii locale este identică naturii puterii statale. Astfel, puterea publică se realizează prin puterea publică statală și puterea publică locală.

4. Funcționarea eficientă a puterii publice locale în Republica Moldova poate fi asigurată prin implementarea unui model de instituționalizare a relațiilor dintre puterea statală și puterea locală care asigură unicitatea indispensabilă a puterii publice în soluționarea problemelor de interes local. La nivel local pot coexista ambele forme ale puterii publice: statală și locală, din aceste considerente trebuie de făcut distincție între sintagmele „autoadministrare locală” și „administrare locală”. Autoadministrarea locală se referă la colectivitățile locale și este exercitată de locuitori fie direct, fie prin autoritățile deliberative și executive alese. Aceste autorități publice alese dispun de propria lor competență, garantată de Constituție și sistemul legislativ, în soluționarea problemelor de importanță locală și autonomie față de autoritățile puterii statale în realizarea competenței date.

5. Atât în Constituția, cât și în legislația Republicii Moldova, existența colectivităților locale este recunoscută în mod implicit și, deoarece acest lucru nu a fost făcut și în mod explicit, este menținută și promovată confuzia între sintagmele „colectivitate locală” și „unitate administrativ-teritorială”.

6. Sintagmele „organizarea teritorială a puterii locale” și „organizarea administrativ-teritorială” se referă la fenomene diferite și reprezintă modele distincte de organizare teritorială a puterii publice în stat. În scopul depășirii acestei situații confuze se impune:

a) modificarea textului constituțional, în sensul recunoașterii explicite a rolului și locului colectivităților locale în sistemul realizării puterii publice, diferit de circumscripțiile teritoriale ale puterii statale – unitățile administrativ-teritoriale.

b) fundamentarea deciziilor politico-administrative privind organizarea puterii publice să fie făcută în baza paradigmei organizării teritoriale a puterii publice.

## **2. Reformarea „organizării administrativ-teritoriale” a Republicii Moldova**

### **2.1. Periodizarea procesului de reformare a organizării teritoriale a puterii locale**

Deși în ultimele trei decenii au fost întreprinse unele acțiuni, mai mult sau puțin reușite, de reformare a sistemului puterii publice locale, aceste eforturi au fost diminuate, în mare parte, de lipsa unor viziuni strategice clare, instabilitatea politică și a situației social-economice precare în care s-a pomenit Republica Moldova. Putem afirma cu certitudine că din anul 1991, când au fost făcute primele eforturi de instituire a autoadministrării locale și până în prezent nu a fost identificată o soluție fezabilă privind organizarea teritorială eficientă a puterii publice locale.

Pentru a ne crea o imagine veridică asupra situației existente la capitolul organizare teritorială a puterii publice locale este important de a face o succintă retrospectivă a proceselor și a etapelor reformatoare anterioare care au avut loc în acest domeniu.

În literatura de specialitate s-a constituit un relativ consens privind periodizarea procesului de constituire și evoluție a sistemului contemporan de administrație publică locală din Republica Moldova. Majoritatea cercetătorii care s-au ocupat de problema respectivă, în linii generale, au optat pentru următoarea delimitare pe perioade a procesului contradictoriu de reformare a sistemului de exercitare a puterii publice locale:

- Prima etapă cuprinde perioada din iunie 1990 până în august 1994;
- A doua etapă cuprinde perioada din august 1994 până în noiembrie 1998;
- A treia etapă cuprinde perioada din noiembrie 1998 și până în mai 2003;
- A patra etapă începe în luna mai 2003 și durează până la finele anului 2009;
- A cincea etapă începe în anul 2009 și durează până în prezent.<sup>1</sup>

În perioada celor trei decenii de independență s-au întreprins mai multe acțiuni privind reorganizarea teritorială a puterii publice locale și a mecanismelor administrative la nivel subnațional, dar acestea s-au dovedit a fi insuficiente, iar în unele cazuri și defectuos realizate, fiind respinse ostentativ de actorii politici și de către funcționarii din autoritățile publice statale și locale care nu au avut suficientă dexteritate să conștientizeze necesitatea și oportunitatea schimbărilor operate sistemului administrativ local. În general,

---

<sup>1</sup> Cf. Simboteanu A. Administrația publică locală. În: Republica Moldova pe calea modernizării: Studiu enciclopedic. Chișinău: Biblioteca Științifică Centrală „Andrei Lupan”, 2015, p. 175-187; Костаки Г., Боршевский А., Мазур В. Местное самоуправление в Молдове. In: Закон и жизнь, № 5, 2011, с. 5; Palihovici S. Reforma administrației publice locale în Republica Moldova: unitatea și lupta contrariilor. În: Moldoscopia, nr. 4, 2005, p. 24; Saitarli N. Reforma administrativ-teritorială și impactul acesteia asupra corpului de funcționari din administrația publică locală. În: Administrarea publică, nr. 4, 2012, p. 113-115.

reforma și restructurarea administrației publice la nivel local și, implicit a organizării teritoriale a puterii publice locale, au fost realizate în funcție de tacticile și schimbările de ordin politic, dar nu în baza unor strategii coerente și cu finalități clar stabilite. Ex-premierul moldovean I. Sturza menționa într-un interviu: „suntem conștienți că avem nevoie de o reformă profundă a statului la nivel politic, la nivel de guvernare, la nivel de administrație centrală și locală. Am făcut-o doar pe fragmente și am făcut-o în exclusivitate din interese politice”.<sup>1</sup>

Procesul de reformare a organizării teritoriale a puterii publice locale în cele trei decenii de independență, sub aspect cronologic, a parcurs trei etape distincte:

Prima etapă – perpetuarea delimitării teritorial-administrative centralizate de tip sovietic, care cuprinde perioada de la declararea Independenței până la data intrării în vigoare a *Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998*.<sup>2</sup>

A doua etapă – încercarea de a edifica sistemul teritorial de exercitare a puterii publice locale în spiritul principiilor descentralizării și a autonomiei locale, care a durat de la data intrării în vigoare a *Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998* până în anul 2003, când a fost pusă în aplicare *Legea nr. 764-XV din 27.12.2001*.<sup>3</sup> În anul 1999, Republica Moldova urmând tendința generală din statele membre ale Uniunii Europene a procedat la reducerea numărului de colectivități teritoriale intermediare, înlocuind cele 32 de raioane cu 10 județe. De asemenea, a fost redus numărul de colectivități locale prin comasarea satelor de dimensiuni mici în comune. Unul dintre scopurile acestei reforme a fost consolidarea sistemului economic regional și local, care asigura autonomia financiară prin lărgirea bazei impozabile a colectivităților locale de ambele niveluri și obținerea veniturilor adecvate acoperirii necesităților locale.<sup>4</sup> Deoarece „organizarea administrativ-teritorială” bazată pe județe a funcționat efectiv doar trei ani, este foarte dificil de realizat o analiză amplă a efectelor implementării acestei reforme. În general, e acceptată ideea că, județele având o capacitate administrativă mai mare, posedă și mai multe posibilități în comparație cu raioanele care, fiind mai mici ca dimensiuni, au posibilități limitate de a soluționa eficient problemele vitale ale populației. Județele au fost mai bine dotate din punct de vedere economic și social, având o infrastructură cu mult mai puternică și chiar o identitate în devenire.

Cea de-a treia etapă – revenirea la organizarea teritorială centralizată a

---

<sup>1</sup> Interviul cu I. Sturza (26.05.2017). <https://www.europalibera.org/a/28509936.html> (accesat la 30.05.2017).

<sup>2</sup> Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 191 din 12.11.1998. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 116-118/705 din 30.12.1998.

<sup>3</sup> Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 16/53 din 29.01.2002.

<sup>4</sup> Strategia Europeană a Republicii Moldova. Chișinău, 2005, p. 59.



puterii publice locale, care începe în anul 2003 și durează până în prezent.<sup>1</sup> Din mai 2003, s-a revenit la sistemul raional de organizare a puterii publice locale și la reorganizarea administrației publice locale, iar numărul colectivităților teritoriale locale de nivelul întâi a fost majorat aproximativ cu 30 la sută față de sistemul administrativ precedent.<sup>2</sup>

## **2.2. Perpetuarea delimitării teritorial-administrative centralizate de tip sovietic (1991-1998)**

**A. Încercări de reformare a sistemului administrativ sovietic.** În a doua jumătate a anilor '80 – începutul anilor '90 ai sec. XX în URSS a început procesul de „democratizare” a societății sovietice în cadrul căruia au fost întreprinse primele încercări de „descentralizare” a sistemului administrativ statal, de a stabili un anumit grad de „autonomie” în acțiunile autorităților locale. Fundamentul normativ al acestor schimbări l-a constituit *Legea „Cu privire la principiile generale ale autoadministrării locale și ale economiei locale în URSS” nr. 1417-I din 9 aprilie 1990*,<sup>3</sup> care a reflectat noile abordări în materie de organizare teritorială a puterii locale. Această lege a stabilit principiile directe ale formării și activității organelor autoadministrării locale, care, spre deosebire de teoria și practica afirmată în Uniunea Sovietică privind organizarea puterii și a administrației de stat, atribuite responsabilitățile privind soluționarea problemelor cu caracter local nu structurilor administrative statale, ci instituțiilor puterii locale. Pornind de la prevederile *Cartei europene a autonomiei locale*, legea a consfințit principiul subsidiarității în materie de partajare a responsabilităților între organele puterii centrale și cele locale și, de asemenea, a preconizat lărgirea competenței sovietelor de nivel inferior, consolidarea bazei lor economice.

Dar, încercările de a restructura regimul totalitar au eșuat, provocând în context falimentul sistemului cu partid unic, ancorat pe o ideologie-ghid, cu statut de autoritate unică. În pofida rezistenței depuse, acest sistem a fost demontat într-o perioadă relativ scurtă de timp după inițierea tentativelor de a-l reforma, chiar dacă partidul unic a fost numeros (Partidul Comunist al Uniunii Sovietice întrunea la începutul anului 1990 aproape 19 mln. de membri).<sup>4</sup> În aceste condiții *Legea nr. 1417-I din 9 aprilie 1990* nu și-a mai produs efectele, mai ales că în anul următor s-a declanșat „parada suveranităților” care s-a soldat cu descompunerea imperiului sovietic.

<sup>1</sup> Cornea S. Evoluția delimitării teritorial-administrative a Republicii Moldova: de la centralizare la recentralizare. În: Administrația statului Republica Moldova la 20 de ani de independență: Materiale ale sesiunii de com. șt., 29-30 oct., 2011. Chișinău: S. n., 2012, p. 72.

<sup>2</sup> Strategia Europeană a Republicii Moldova. Chișinău, 2005, p. 59.

<sup>3</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1990, № 16, ст. 267.

<sup>4</sup> Juc V. Demontarea și sfârșitul regimului partidului unic. Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 3 (157), 2011, p. 69-70.

Fostele republici sovietice, după colapsul URSS, au abordat în mod diferit problema reformelor privind organizarea teritorială a puterii publice și, evident, au parcurs căi diferite în realizarea lor.

La 23 noiembrie 1989, Sovietul Suprem al RSSM a adoptat noua *Lege privind alegerile sovietelor locale de deputați ai poporului* în baza scrutinului majoritar din două tururi cu vot uninominal. Alegerile locale din februarie 1990 au reprezentat primele alegeri în care alegătorii au avut posibilitatea de a-și manifesta liber voința asupra candidaților pe care i-au propus ei înșiși.<sup>1</sup>

Odată cu renunțarea la sistemul politic și administrativ sovietic urma să se producă și renunțarea la organizarea teritorială a puterii publice locale care corespundea aceluși sistem. După cum afirma A. Gudîm, în perioada sovietică au avut loc 14 reforme administrative, în cursul cărora au fost create de la 18 la 63 de raioane, situație care a traumatizat irecuperabil sistemul autoadministrării locale.<sup>2</sup> La momentul declarării independenței, Republica Moldova avea o structură teritorial-administrativă fragmentată – 40 de raioane, unui raion revenindu-i, în medie 8.00 km<sup>2</sup> și aproximativ 76.000 de locuitori.<sup>3</sup>

Clasa politică, la acel moment, conștientiza faptul că organizarea teritorială a puterii publice de tip sovietic ar putea fi o frână în dezvoltarea economică și socială a Republicii și de aceea Guvernul Druc, a pus problema „consolidării structurii administrativ-teritoriale a țării”. Dar, în prim-plan a fost plasată politica de demontare a structurilor nomenclaturiste de tip sovietic, care în orice raion sau oraș era de 300 - 500 de persoane. Au fost propuse trei opțiuni: 9, 12 și 24 județe. Ideea de bază a proiectului a fost de a lua în considerare factorii istorici, demografici, specializarea naturală, economică, forțele de munca, etc., dar nu și cel național. Dar, proiectul a rămas nerealizat.<sup>4</sup>

Sovietul Suprem al RSSM, în 1990 a aprobat Hotărârea *Cu privire la perfecționarea organizării administrativ-teritoriale a Republicii* și a obligat Comisia parlamentară pentru problemele autoadministrării locale „de a înainta propuneri” privind necesitatea unor unități teritoriale (județele tradiționale) cu un potențial demografic de mare capacitate și cu o bază economico-financiară viabilă. Institutul de Planificare a prezentat Guvernului argumente pentru patru variante (18, 12, 9 sau 7 județe), folosind pentru aceasta un sistem din 24 de indicatori - sociali, financiari, etc.<sup>5</sup> Dar Parlamentul nu se grăbea să intervină. În condițiile tergiversării de către Parlament a elaborării unui cadru normativ adecvat noilor realități sociale, unele soviete își creau propriul „cadru

<sup>1</sup> Popa V. Drept public. Chișinău: AAP, 1998, p. 427.

<sup>2</sup> Гудым А.А. Последнее выступление. În: Moldova urbană. Nr. 4-5, 2006, p. 3.

<sup>3</sup> Impedimentele reformei teritorial-administrative. <http://www.cisr-md.org/pdf/privec4-4.pdf> (accesat la 12.11.2016).

<sup>4</sup> Гудым А. Хроника правительств. <http://www.cisr-md.org/pdf/govchroniclerus.html> (accesat la 17.10.2010).

<sup>5</sup> Gudîm A. Raioanele și economia. În: Săptămîna, 20.06.2003, p. 7; Impedimentele reformei teritorial-administrative <http://www.cisr-md.org/pdf/privec4-4.pdf> (accesat la 12.11.2016).

legislativ”. Cele din Tiraspol și din raionul Slobozia, au înregistrat regulamentele unificate ale colectivelor de muncă; sovietul raional Cimișlia a adoptat regulamentul provizoriu cu privire la alegerea președintelui sovietului sătesc de către toți locuitorii satului ș.a.<sup>1</sup> „Devenise evident faptul, după cum afirma B. Elțin, că tipul sovietic de putere nu poate fi supus reformării; sovietele și democrația fiind incompatibile”.<sup>2</sup>

În iulie 1991 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat *Legea cu privire la bazele autoadministrării locale nr. 635-XII din 10.07.1991*.<sup>3</sup> Dezbaterile în Parlament asupra proiectului respectiv începuseră încă în anul 1990 și au durat, cu întreruperi, mai bine de opt luni de zile. „Nu-mi amintesc, menționa M. Snegur, un alt proiect care să fi trecut atât de greu ... Posibil că proiectul dat avea și cusururi. Departate de mine gândul că legea ar fi fost perfectă. Dar era necesar să facem primul pas, să dăm societății semnalul că noi dorim descentralizare și organe veritabile de conducere în fiecare localitate”.<sup>4</sup>

În Hotărârea Parlamentului pentru aplicarea respectivei legi se stipula foarte clar că „la prima etapă, care durează până la adoptarea *Legii cu privire la organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*, se decentralizează puterea de stat a actualelor raioane și se extind competențele unităților administrativ-teritoriale de bază – comună (sat) și oraș. La această etapă se consolidează puterea executivă pe verticală, creându-se un mecanism intermediar de funcționare a noilor organe de autoadministrare: până la formarea județelor, raioanele se păstrează în actualele lor hotare”.<sup>5</sup>

Edificarea noului sistem administrativ era preconizat pentru cea de-a doua etapă, iar pentru a nu periclita procesul de administrare a treburilor curente, Guvernul, prin Hotărârea sa nr. 357 din 22 iulie 1991, a adoptat *Regulamentul provizoriu privind funcționarea organelor autoadministrării locale în Republica Moldova în perioada de tranziție (până la definitivarea noii împărțiri teritorial-administrative)*. Regulamentul nu a operat schimbări esențiale în organizarea și funcționarea autorităților publice locale, rezumându-se doar la unele terminologice. Cu toate că era unul provizoriu, respectivul regulament a fost aplicat până la finele anului 1994.

Comisia permanentă a Parlamentului pentru autoadministrarea locală și economia locală, în scopul realizării prevederilor *Legii cu privire la bazele autoadministrării locale nr. 635-XII din 10.07.1991* și a lansării unui nou sistem de administrație publică locală, a organizat grupuri de lucru care au

<sup>1</sup> Snegur M. Labirintul destinului: memorii. Vol. II. Chișinău: F. Draghiștea, 2008, p. 124.

<sup>2</sup> Конституционное совещание. Стенограммы, материалы, документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. Москва, 1995, Т. 2, с. 6.

<sup>3</sup> Publicată în: Monitor, nr. 6.1 din 1991. (Abrogată la 07.12.1994 de Legea nr. 310-XIII din 07.12.1994).

<sup>4</sup> Snegur M. Op. cit., p. 120-123.

<sup>5</sup> Hotărârea Parlamentului pentru aplicarea Legii Republicii Moldova „Cu privire la bazele autoadministrării locale” nr. 636 din 10.07.1991. Publicată în: Veștile, nr. 11-12/111, 1991.

elaborat și prezentat trei proiecte de legi: *Cu privire la organizarea administrativă a teritoriului* (care prevedea lichidarea celor 40 de raioane și o nouă delimitare a teritoriului în 7 sau 9 județe), *Cu privire la administrarea publică locală* (conceput în spiritul tradițiilor europene, fundamentat pe practicile legislative ale unor state cu o îndelungată experiență în acest domeniu și respectând principiile *Cartei europene a autonomiei locale*), *Cu privire la alegerile locale* (concepută în baza unor tradiții democratice în organizarea sufragiilor electorale ale țărilor cu un înalt grad de dezvoltare al democrației reprezentative). Dar, proiectele respective nu au fost incluse în ordinea de zi a Parlamentului, deoarece activitatea sa a fost blocată, inclusiv și din cauza că grupul parlamentar „Viața satului”, viitorul Partid Democrat Agrar se opunea vehement reformării organizării teritoriale a puterii publice de sorginte sovietică și care a tergiversat reforma administrativă până la alegerile parlamentare din 1998. În consecință, Parlamentul s-a autodizolvat în februarie 1994.<sup>1</sup>

Această perioadă a fost marcată de influența următoarelor tendințe contradictorii: a) democratizarea sistemului politic a creat condiții favorabile pentru inițierea unei eventuale reforme, b) pe de o parte, opinia publică conștientizaseră necesitatea de reformare a administrației publice locale, inclusiv a organizării teritoriale a puterii publice, iar pe de altă parte, exista o rezistență dură din partea oponenților reformei, c) păstrarea raporturilor tradiționale, moștenite din trecut, între autoritățile administrației publice centrale și administrației publice locale.<sup>2</sup>

**B. Restabilirea numelor originale ale colectivităților locale – etapă inițială a reformării organizării teritoriale a puterii publice în Republica Moldova.** La 23 mai 1991, statul suveran RSS Moldova a fost redenumit în Republica Moldova (în formă prescurtată Moldova).<sup>3</sup> Odată cu declararea independenței, Republica Moldova a intrat în faza de democratizare a tuturor sferelor vieții sociale.

Faza inițială a reformei în Republica Moldova s-a manifestat prin revenirea la denumirile istorice naționale a localităților, numele fiind unul din elementele definitorii esențiale ale identității unei colectivități locale.

Revenirea la numele tradiționale ale colectivităților locale după prăbușirea sistemului sovietic era un lucru firesc. Astfel, în 1988 s-a revenit

---

<sup>1</sup> Popa V. Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova. În: Cartea Albă. Situația autonomiei locale în Republica Moldova. Chișinău, Ed.: Cartier, 2000, p. 5-6; Creangă I. Administrația publică locală în contextul actualelor prevederi constituționale și perspectiva unor noi reglementări constituționale. În: Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele. Chișinău: TISH, 2005, p. 202.

<sup>2</sup> Sîmboteanu A. Reforma administrației publice în Republica Moldova. Chișinău: Museum, 2001, p. 68.

<sup>3</sup> Legea cu privire la schimbarea denumirii statului RSS Moldova în Republica Moldova nr. 589-XII din 23.05.91. Publicată în: Monitor nr. 7-8-9-10/64, 1991.

la denumirea istorică a orașului *Șoldănești*, redenumit în 1985 în *Cernenco*. La 24 mai 1990 denumirea „localității de tip orășenesc” *Suvorov* din raionul *Suvorov* a fost schimbată în *Ștefan Vodă*, iar denumirea raionului *Suvorov* în *Ștefan Vodă*.<sup>1</sup> La 15 iunie 1990, Sovietul Suprem al RSSM a schimbat denumirea orașului *Cotovschi* în orașul *Hîncești* și a raionului *Cotovschi* în raionul *Hîncești*,<sup>2</sup> iar la 20 iunie 1990 a fost restabilită vechea denumire a „localității de tip orășenesc” *Lazo* și a raionului *Lazo - Sângerei*.<sup>3</sup>

La 31 august 1989, în scopul lichidării deformărilor ce s-au produs în limbă în virtutea unui șir de cauze obiective și subiective, la ridicarea nivelului de cultură lingvistică al poporului, a rolului factorilor de ordin științific, etico-moral, cultural, psihologo-didactic și social în dezvoltarea „limbii moldovenești”, Parlamentul a luat decizia de a trece scrisul „limbii moldovenești” la grafia latină.<sup>4</sup> Potrivit hotărârii Sovietul Suprem al RSS Moldovenești trecerea la grafia latină în sferele vieții politice, economice, sociale și culturale a republicii a fost realizată în două etape: 1) anii 1989-1993, etapa de tranziție și 2) anii 1994-1995 - încheierea trecerii la grafia latină.<sup>5</sup> Revenirea la grafia latină și adoptarea normelor ortografice unice au contribuit la reglementarea onomasticii naționale, pe bază de noi principii. Au fost elaborate reguli privind ortografierea în românește și transcrierea în limba rusă a numelor proprii geografice și de persoane. Legiferarea toponimelor și antroponimelor în formele lor tradiționale și corecte constituie o realizare marcantă în condițiile actuale locale.<sup>6</sup>

Prin *Legea nr. 3465-XI din 01.09.89*, „limba moldovenească” a fost repusă în drepturi. Legea prevedea că „limba moldovenească” ca limbă de stat „se folosește în toate sferele vieții politice, economice, sociale”.<sup>7</sup>

În scopul reglementării scrierii corecte a denumirilor oficiale ale localităților și unităților teritorial-administrative ale RSSM, a omiterii

<sup>1</sup> Hotărârea Sovietului Suprem al RSS Moldovenești cu privire la unele modificări în diviziunea teritorial-administrativă a RSS Moldovenești nr. 27-XII din 24.05.90.

<sup>2</sup> Hotărârea Sovietului Suprem al RSSM cu privire la schimbarea denumirilor orașului Cotovschi și raionului Cotovschi din RSS Moldova nr. 101-XII din 15.06.90.

<sup>3</sup> Hotărârea Sovietul Suprem al RSSM cu privire la restabilirea denumirii vechi a localității de tip orășenesc Lazo și a raionului Lazo nr. 120-XII din 20.06.90.

<sup>4</sup> Legea cu privire la revenirea limbii moldovenești la grafia latină nr. 3462-XI din 31.08.89. În: *Veștile nr. 9/214 din 1989*.

<sup>5</sup> Hotărârea Sovietul Suprem al RSS Moldovenești despre modul de punere în aplicare a Legii RSS Moldovenești „Cu privire la revenirea limbii moldovenești la grafia latină” nr. 3463-XI din 31.08.89.

<sup>6</sup> Eremia A. Reglementarea și ocrotirea toponimiei naționale. În: *Limba Română*, nr. 1-2, 2008, p. 161.

<sup>7</sup> Legea cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldovenești nr. 3465-XI din 01.09.89. Publicată în: *Veștile nr. 9/217 din 1989*; Hotărârea Sovietul Suprem al RSS Moldovenești despre modul de punere în aplicare a Legii RSS Moldovenești „Cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldovenești” nr. 3466-XI din 01.09.89. Publicată în: *Veștile nr. 9/218, 1989*.

inexactităților și greșelilor în scrierea lor în limba română și a transcrierii corecte în limba rusă a toponimelor moldovenești, Prezidiul Sovietului Suprem al RSSM la 28 februarie 1990 a adoptat o hotărâre, prin care a aprobat materialele prezentate de Institutul de limbă și literatură al Academiei de Științe a RSSM privind scrierea corectă în limbile română și rusă a denumirilor de localități ale RSSM (repertoriul denumirilor de localități). Punctul 4 al hotărârii prevedea, în scopul familiarizării imediate a populației cu normele de ortografiere a numelor de localități ale RSSM în limbile „moldovenească” și rusă, a publica repertoriul de nume în ziarele republicane „Moldova Socialistă”, „Sovietscaia Moldavia”, „Viața satului”.<sup>1</sup>

Revenirea la grafia latină, adoptarea normelor ortografice unice românești, reglementarea ortografiei în românește a numelor proprii geografice au impulsionat procesul de restabilire a denumirilor istorice ale localităților din Republica Moldova. La 22 ianuarie 1992 au fost restabilite denumirile istorice ale satelor: *Biruința* din raionul *Taraclia* în *Borceag*; *Cotovsc* din raionul *Soroca* în *Regina Maria*; *Lazo* din raionul *Sîngerei* în *Chișcăreni*; *Octeabriscoie* din raionul *Glodeni* în *Dușmani*; *Poenița* din raionul *Dondușeni* în *Niorcani*; *Sipoteni* din raionul *Călărași* în *Șipoteni*. În aceeași zi, au fost schimbate denumirile următoarelor localități: satului *Oziornoe* din raionul *Săngerei* în *Izvoare*; orașelului *Ghidighici*, sectorul *Buiucani* al orașului *Chișinău*, în *Vatra*; orașelului *Leninschi* din raionul *Florești* în *Chindești*.<sup>2</sup>

În aceeași zi de 22 ianuarie 1992 satul *Luceafărul* din raionul *Orhei* a fost comasat cu satul *Mitocul Nou*, restabilindu-i-se denumirea istorică *Pelivan*.<sup>3</sup> La 27 mai al aceluiași an au fost restabilite denumirile istorice ale următoarelor sate: a) satului *Cotovschi*, raionul *Orhei*, denumirea istorică *Crihana*, separându-se de ea o nouă localitate care a fost numită *Cucuruzenii de Sus*; b) satului *Ustia*, raionul *Orhei*, i-a fost restabilită denumirea istorică *Inculeț*, rămânând în componența comunei *Zorile*.<sup>4</sup>

În acest context, aș vrea să menționez faptul, că după Unire, unor localități le-au fost atribuite nume ale deputaților Sfatului Țării: Anton Crihan, Ion Pelivan și Vasile Țanțu. Numele lui Pan Halippa a fost acordat unei mahalale din comuna *Ulmu*, județul *Lăpușna*. Localitatea *Crihana* (județul

<sup>1</sup> Hotărârea Prezidiului Sovietului Suprem al RSS Moldovenești cu privire la reglementarea scrierii denumirilor oficiale de localități și de unități teritorial-administrative ale RSS Moldovenești nr. 3757-XI din 28.02.90. În: *Veștile*, nr. 3/57, 1990.

<sup>2</sup> Hotărârea Parlamentul Republicii Moldova privind unele schimbări al diviziunii teritorial-administrative și ale denumirilor unor localități și comune nr. 882-XII din 22.01.92. Publicată în: *Monitor* nr. 1/30 din 30.01.1992.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Hotărârea Parlamentul Republicii Moldova privind unele schimbări ale diviziunii teritorial-administrative și ale denumirilor de localități și comune nr. 1043-XII din 27.05.92. Publicată în: *Monitor* nr. 5/111-1 din 30.05.1992.

*Orhei*) a fost înființată în 1924, prin dispoziția ministrului de Interne de la București, în cadrul reformei agrare din România. Fiind o localitate mică, a făcut parte din comunele *Ciocâlteni* (1929-1931) și *Cucuruzeni* (1931-1940). Satul *Inculeț*, la momentul realizării reformei administrative din 1925, se afla în componența comunei *Cișmea*, județul *Orhei*. Pe parcursul celor 22 de ani în, care Basarabia s-a aflat în componența României (1918-1940), satul a mai făcut parte din comunele *Ciocâlteni* (1929-1931) și *Cucuruzeni* (1931-1940). Denumirile ambelor sate au fost schimbate în 1946, când autoritățile sovietice au decis că „nu mai corespund realităților socialiste”.

Apariția satului *Pelivan* se datorează efectelor produse de o calamitate naturală. Astfel, în urma inundațiilor din 4-5 aprilie 1932, provocate de topirea bruscă a zăpezilor, vatra satului *Mitoc* din județul *Orhei*, aflată în valea râului *Răut*, a fost inundată și acoperită cu apă. Peste 300 de familii au rămas fără case. Ion Pelivan, trimis pentru a ajuta sinistrații, a insistat ca „Ferma-model *Orhei*”, ce aparținea statului român, să cedeze 60 de hectare pentru reșezarea unei noi localități. Odată cu transferarea, localnicii au denumit satul în cinstea salvatorului lor – Pelivan. La început, denumirea localității *Pelivan* nu a fost consemnată în mod oficial. Ea nu era trecută în inventarele/cadastrele guvernamentale românești, fiind considerată o mahala a vetrei satului *Mitoc*, ceea ce nu i-a împiedicat pe locuitorii satului să o numească tot timpul *Pelivan*. În perioada sovietică, localitatea a purtat denumirea de *Mitocul Nou*, trecând de mai multe ori dintr-un soviet sătesc în altul.<sup>1</sup>

La 27 mai 1992 denumirea comunei *Cricova Nouă*, ce făcea parte din municipiul *Chișinău*, a fost schimbată în *Ciorescu*,<sup>2</sup> iar la 02 martie 1993 a fost restabilită denumirea istorică a satului *Pridnestrovscoe* din raionul *Camenca* în *Tîrgul-Vertiujeni*.<sup>3</sup>

Procesul de revenire la denumirile tradiționale ale localităților a continuat și după adoptarea și intrarea în vigoare a *Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 306-XIII din 07.12.94*.<sup>4</sup>

Astfel, la 08 decembrie 1995 localitatea *Sturzești* din raionul *Glodeni* a fost redenumită în *Sturzovca*, iar localitatea *Cobîlnea* din raionul *Șoldănești* a fost redenumită în *Cobîlea*.<sup>5</sup> La 26 decembrie 1995, prin separarea de la orașul

<sup>1</sup> Tașcă M. Popularitatea Sfatului Țării în satele basarabene. <http://www.timpul.md/articol/istorie-popularitatea-sfatului-tarii-in-satele-basarabene-21880.html> (accesat la 11.03.2017).

<sup>2</sup> Hotărârea Parlamentul Republicii Moldova privind unele schimbări ale diviziunii teritorial-administrative și ale denumirilor de localități și comune nr. 1043-XII din 27.05.92. Publicată în: Monitor nr. 5/111-1 din 30.05.1992.

<sup>3</sup> Hotărârea Parlamentul Republicii Moldova privind unele schimbări în diviziunea administrativ - teritorială și restabilirea denumirii istorice a Satului Pridnestrovscoe din raionul Camenca nr. 1317-XII din 02.03.93. Publicată în: Monitor nr. 3, 1993.

<sup>4</sup> Publicată în Monitorul Oficial, nr. 3-4/40 din 14.01.1995. Abrogată la 30.12.1998 de Legea nr. 191-XIV din 12.11.1998.

<sup>5</sup> Lege pentru modificarea Anexei nr. 3 la legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 676-XIII din 08.12.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 4/40 din

Rîșcani a unei părți de teritoriu, care a ființat ca localitate de sine stătătoare, a fost formată unitatea teritorial-administrativă - satul Nihoreni, restabilindui-se denumirea istorică.<sup>1</sup> La 24 aprilie 1996, denumirea comunei *Șipoteni*, raionul *Călărași* a fost schimbată în *Sipoteni*,<sup>2</sup> iar la 04 februarie 1997 localitatea *Talmaz* din raionul *Ștefan Vodă* a fost redenumită în *Talmaza*.<sup>3</sup>

Cu toate că multe localități și-au restabilit denumirile lor istorice procesul nu a luat sfârșit. Și astăzi se mai întâlnesc în peisajul toponimic al Republica Moldova denumiri de localități improprii spiritului național și al tradițiilor istorice. Mă refer la unele localități care au denumiri de origine sovietică și la cele cu terminațiile în *-ca* și *-evca*. Prezint, în continuare, o lista cu astfel de localități:

În raionul *Anenii Noi*: comunele *Ciobanovca* (Mirnoe),<sup>4</sup> *Maximovca* și *Zolotievca* (Nicolaevca), localitatea *Beriozchi* în componența orașului *Anenii Noi*.

În raionul *Basarabeasca*: comunele *Carabetovca* și *Iordanovca*, localitatea *Ivanovca* din comuna *Iserlia*.

În raionul *Briceni*: localitatea *Chirilovca* din comuna *Halahora de Sus*, localitatea *Pavlovca* din comuna *Larga*.

În raionul *Cahul*: comunele *Iujnoe* și *Lebedenco*.

În raionul *Cantemir*: comuna *Vișniovca*, localitatea *Șofranovca* din comuna *Cișla*, localitatea *Popovca* din comuna *Lingura*.

În raionul *Căușeni*: comunele *Grigorievca*, *Pervomaisc* (*Constantinovca*), *Ucrainca* (*Zviodocica*).

În raionul *Cimișlia*: orașul *Cimișlia* (*Bogdanovca Veche*, *Bogdanovca Nouă*, *Dimitrovca*), comunele *Ecaterinovca*, *Ivanovca Nouă*, *Mihailovca*, *Troițcoe*, localitatea *Iurievca* din comuna *Gradiște*, localitatea *Artimonovca* din comuna *Javgur*.

În raionul *Criuleni*: comuna *Dolinnoe*.

În raionul *Dondușeni*: comunele *Elizavetovca*, *Pocrovca*, localitatea *Octiabriscoe* din comuna *Moșana*, localitatea *Elenovca* din comuna *Tîrnova*.

În raionul *Drochia*: comunele *Maramonovca*, *Miciurin*, *Pervomaiscoe*, localitatea *Lazo* din comuna *Hăsnășenii Noi*, localitățile *Ceapaevca* și

---

18.01.1995.

<sup>1</sup> Lege pentru formarea unor unități administrativ-teritoriale și pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 706-XIII din 26.12.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.8-9/88 din 08.02.1996 (Abrogată la 30.12.1998 de Legea nr. 191-XIV din 12.11.1998).

<sup>2</sup> Lege pentru modificarea anexei nr. 3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 812-XIII din 24.04.96. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 29-30/306 din 16.05.1996 (Abrogată la 30.12.1998 de Legea nr.191-XIV din 12.11.1998).

<sup>3</sup> Lege pentru modificarea anexei nr.3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1096-XIII din 04.02.97. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.15/158 din 06.03.1997 (Abrogată la 30.12.1998 de Legea nr.191-XIV din 12.11.1998).

<sup>4</sup> Aici și în continuare, în paranteze, sunt arătate localitățile incluse în comunele respective.



*Iliciovca* din comuna *Șalvirii Vechi*.

În raionul *Dubăsari*: localitatea *Vasilievca* din comuna *Cocieri*

În raionul *Edineț*: comunele *Alexeevca* și *Constantinovca*.

În raionul *Fălești*: comunele *Egorovca*, *Natalievca* (*Comarovca*, *Ivanovca*, *Popovca*), *Pompa* (*Pervomaisc*, *Suvorovca*), localitatea *Fabrica de Zahăr* în componența orașului *Fălești*, localitatea *Nicolaevca* din comuna *Scumpia*.

În raionul *Florești*: comunele *Alexeevca* (*Chirilovca*), *Iliciovca* (*Maiscoe*), *Nicolaevca*, localitatea *Mihailovca* din comuna *Prajila*, localitatea *Ivanovca* din comuna *Sevirova*, localitatea *Alexandrovca* din comuna *Trifănești*, localitatea *Octeabriscoe* din comuna *Văscăuți*.

În raionul *Glodeni*: comuna *Sturzovca*, localitatea *Nicolaevca* din comuna *Danu*.

În raionul *Hîncești*: comunele *Crasnoarmeiscoe*, *Ivanovca*, *Pervomaiscoe*, localitatea *Dubovca* din comuna *Bozieni*, localitățile *Coroliovca* și *Brătianovca* din comuna *Sărata-Galbenă*.

În raionul *Ialoveni*: localitățile *Alexandrovca*, *Misovca* și *Homuteanovca* din comuna *Gangura*,

În raionul *Leova*: comunele *Cneazevca*, *Colibabovca*, *Romanovca*, localitatea *Nicolaevca* din comuna *Hănăsenii Noi*.

În raionul *Ocnîța*: comuna *Calarașovca* (*Berezovca*), localitatea *Maiovca* din comuna *Ocnîța*.

În raionul *Orhei*: localitatea *Andreevca* din comuna *Chiperceeni*.

În raionul *Rîșcani*: comuna *Malinovscoe*, localitatea *Ciobanovca* din comuna *Grinăuți*.

În raionul *Sîngerei*: localitatea *Nicolaevca* din comuna *Chișcăreni*, localitățile *Antonovca*, *Evghenievca*, *Gavrilovca*, *Petrovca* din comuna *Copăcenii*, localitatea *Petropavlovca* din comuna *Grigorăuca*, localitatea *Romanovca* din comuna *Pepeni*, localitatea *Mihailovca* din comuna *Prepețița*, localitatea *Octeabriscoe* din comuna *Țambula*, localitatea *Cotovca* din comuna *Dobrogea Veche*.

În raionul *Soroca*: localitatea *Lugovoe* din comuna *Regina Maria*, localitatea *Ruslanovca* din comuna *Vasilcău*.

În raionul *Strășeni*: localitatea *Rassvet* din comuna *Bucovăț*, localitatea *Gornoe* din comuna *Micăuți*.

În raionul *Ștefan Vodă*: comuna *Semionovca*, localitatea *Lazo* din comuna *Alava*.

În raionul *Taraclia*: comunele *Novosiolovca*, *Vinogradovca* (*Chirilovca*, *Mirnoe*), localitatea *Orehovca* din comuna *Salcia*.

În raionul *Ungheni*: comunele *Alexeevca* (*Lidovca*), *Agronomovca*, localitatea *Romanovca* din componența orașului *Cornești*, localitatea *Drujba* din comuna *Hîrcești*, localitatea *Novaia Nicolaevca* din comuna *Mănoilești*, localitatea *Hristoforovca* din comuna *Pîrlița*, localitatea *Elizavetovca* din

comuna *Zagarancea*.<sup>1</sup>

UTA Găgăuzia: comunele *Cotovscoe*, *Svetlii* (*Alexeevca*), *Ferapontievca*.<sup>2</sup>

În Transnistria toponimica sovietică a rămas intactă.<sup>3</sup>

Nu numai că s-au menținut denumiri bizare, necaracteristice toponimiei naționale, dar și în prezent legiuitorul moldav produce monștri toponimici. La 05 aprilie 2007, mai mult din considerații de ordin politic, Parlamentul a înființat localitatea *Fabrica de Zahăr* <sup>4</sup> în componența orașului Fălești.<sup>5</sup> În afară de faptul că localității respective i-a fost atribuit un nume straniu, *Legea nr. 90 din 05.04.2007* nu a ținut cont de realitățile existente și a inclus nejustificat localitatea nou creată în componența orașului *Fălești*, depozitând astfel satul *Sărata Veche* de terenurile ce-i aparțineau de drept: fabrica de zahăr a fost construită pe 145 hectare de teren ce aparțineau satului.<sup>6</sup>

Cu părere de rău o parte din cetățenii Republica Moldova nu pot renunța la toponimia mutilată a localităților, care este expresia terorii totalitare și a deformării conștiinței umane. În scopul soluționării acestei situații, consider necesar de a studia profund evoluția numelor colectivităților locale și acolo unde e posibil, de a reveni la numele original.

**C. Perioada de după adoptarea noii Constituții (1994-1998).** La 29 iulie 1994 a fost adoptată Constituția Republicii Moldova. Prin art. 109 Constituția a stabilit principiile pe care se întemeiază administrația publică în „unitățile administrativ-teritoriale”, iar în art. 110 se stipulează că sub aspect administrativ, teritoriul Republicii Moldova este organizat în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. Localităților din stânga Nistrului, potrivit textului constituțional, le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie în conformitate cu statutul special adoptat prin lege organică. Realitatea, însă, demonstrează că de la stabilirea în textul constituțional a unor valori și până la realizarea lor practică este o cale foarte lungă și dificil de parcurs. Experiența Republicii Moldova a demonstrat că aceste principii pentru administrația publică locală au avut mai mult un

<sup>1</sup> Anexa nr. 3 a Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 16/53 din 29.01.2002.

<sup>2</sup> Anexa nr. 4 a Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 16/53 din 29.01.2002.

<sup>3</sup> Anexa nr. 5 a Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 16/53 din 29.01.2002.

<sup>4</sup> La 01 ianuarie 2012 populația localității *Fabrica de Zahăr* era de 1000 locuitori. <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=3719&parent=0> (accesat la 18.06.2012).

<sup>5</sup> Legea pentru modificarea și completarea anexei nr. 3 la Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 90-XVI din 05.04.2007. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 60-63/281 din 04.05.2007.

<sup>6</sup> Gâștemulte N. Născut în ... Saharnii Zavod. <http://www.timpul.md/articol/nascut-in-%E2%80%A6-saharnii-zavod-29364.html> (accesat la 12.08.2017).

caracter decorativ, deoarece autoritățile publice locale niciodată nu au beneficiat de independență în administrarea domeniului local, nu au beneficiat de autonomie financiară, de dreptul de a-și stabili de sine stătător statele de personal necesare pentru realizarea intereselor colectivităților locale.<sup>1</sup>

La 07 decembrie 1994 Parlamentul a adoptat *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 306-XIII din 07.12.1994*.<sup>2</sup> Potrivit prevederilor legii menționate, teritoriul Republica Moldova a fost organizat în următoarele „unități administrativ-teritoriale”: raioane, municipii, orașe, sate și unități teritoriale autonome cu statut special.<sup>3</sup>

Satul a fost definit drept „o unitate administrativ-teritorială care cuprinde populația rurală unită prin teritoriu, relații economice, social-culturale, tradiții și obiceiuri”. Elementul de noutate al legii era dat de faptul că două sau mai multe sate se puteau uni și forma o singură unitate teritorial-administrativă – comuna. Numărul minim necesar pentru crearea unei colectivități locale a fost stabilit de o mie de locuitori.

Orașul era „o unitate administrativ-teritorială mai dezvoltată decât satul din punct de vedere economic și social-cultural, având dotări edilitar-gospodărești, cu funcție administrativă, industrială, comercială, politică și culturală, a cărei populație, în mare parte, este încadrată în industrie, în sfera deservirii publice și în diferite domenii de activitate intelectuală”. Orașelor cu un rol deosebit în viața economică, social-culturală, științifică și administrativă a republicii le-a fost atribuit statutul de municipiu. Municipiile, potrivit legii, puteau avea în componența lor și unități teritorial-administrative autonome. Statutul de municipiu a fost atribuit orașelor Chișinău, Bălți, Bender, Tiraspol.

Legea a menținut raionul ca entitate teritorială intermediară, definindu-l drept „o unitate administrativ-teritorială alcătuită din sate (comune) și orașe, unite prin teritoriu, relații economice și social-culturale”.

Cu unele excepții, am putea constata că această lege nu a introdus ceva nou în sistemul organizării teritoriale a puterii publice din Republica Moldova, legiferând de fapt vechea structură cu 40 de raioane moștenite, constituite încă în perioada sovietică. Elementele de noutate introduse de *Legea nr. 306-XIII din 07.12.1994*, după cum am menționat supra, constau în următoarele: a) a fost introdusă noțiunea de municipiu care o substituia pe cea de „oraș de subordonare republicană” (statutul de municipiu a fost acordat celor mai mari patru orașe: Chișinău, Tiraspol, Bălți și Bender), b) prin art.4, alin.2 a fost

---

<sup>1</sup> Bratu D.D., Neacșu D. Aspecte juridico-administrative ale autonomiei locale în Europa. București: Editura Universitară, 2013, p. 13.

<sup>2</sup> *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 306-XIII din 07.12.1994*. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 3-4/40 din 14.01.1995 (abrogată la 30.12.1998).

<sup>3</sup> „Unitatea teritorială autonomă cu statut special” ca entitate teritorial-administrativă a fost introdusă ulterior, prin modificarea art. 3 de către *Legea nr.563-XIII din 22.07.1995*, (în vigoare de la 31.08.1995).

legiferată noțiunea de comună care este proprie Republicii Moldova, dar care nu era în concordanță cu art. 110 din Constituție, c) s-a renunțat la noțiunea „așezare de tip orășenesc” pentru fostele centre raionale și a unor localități rurale mai dezvoltate din punct de vedere a industriei prelucrătoare (Ghindești, Bucovăț, Biruința, Costești), schimbându-le statutul în orașe,<sup>1</sup> d) prin art. 12, alin. 2 au fost stabilite condițiile minime necesare pentru formarea unei „unități administrativ-teritoriale de sine stătătoare”: are o populație nu mai mică de o mie de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale, e) legea a stabilit ortografierea corectă în limba română a numelor localităților.

Prin legislația adoptată la finele anului 1994 a fost consfințită, în mod legal, perpetuarea sistemul sovietic de organizare teritorială a puterii publice, fără schimbări esențiale la nivel local. Excepție fiind doar crearea unității teritoriale autonome (Găgăuzia) în baza criteriilor etnice, care a inclus trei raioane (dolay).

În perioada aflării în vigoare *Legea nr. 306-XIII din 7.12.1994* a suportat nouă modificări (Anexa 5). Modificările operate pot fi încadrate în următoarea arie tematică:

a) Schimbarea statutului colectivităților locale:

- Prima modificare a *Legii nr. 306-XIII din 7 decembrie 1994* a fost operată la 03 august 1995. Localității Drojdieni din raionul Nisporeni i-a fost retras statutul de colectivitate locală fiind transferată în componența comunei Șișcani, același raion.<sup>2</sup>

- Unor localități-stații de cale ferată le-a fost atribuit statutul de sat: a) Catranîc, care a fost inclus în componența comunei Egorovca, raionul Fălești și b) Cobîlea, care a fost inclus în componența comunei Cotiujenii Mari, raionul Șoldănești.<sup>3</sup>

- Localitatea Costești din raionul Râșcani a fost transformată în oraș.<sup>4</sup>

b) Modificarea componenței colectivităților locale:

- În raionul Râșcani, prin separarea de la orașul Râșcani a unei părți de teritoriu, care a ființat ca localitate de sine stătătoare a fost formată ca unitate administrativ-teritorială satul Nihoreni, restabilindui-se denumirea istorică.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Palihovici S. Reforma administrației publice locale în Republica Moldova: unitatea și lupta contrariilor. În: *Moldoscopie (Probleme de analiză politică)*. Chișinău: USM, nr. 4, 2005, p. 29.

<sup>2</sup> *Legea pentru modificarea anexei nr. 3 a Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 519-XIII din 07.07.95*. Publicată în: *Monitorul Oficial*, nr. 43/486 din 03.08.1995 (abrogată la 30.12.1998).

<sup>3</sup> *Legea pentru formarea unor unități administrativ-teritoriale și pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 706-XIII din 26.12.95*. Publicată în: *Monitorul Oficial*, nr. 8-9/88 din 08.02.1996.

<sup>4</sup> *Legea pentru modificarea și completarea anexei nr. 3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1050-XIII din 18.12.96*. Publicată în: *Monitorul Oficial*, nr. 6/60 din 23.01.1997 (abrogată la 30.12.1998).

<sup>5</sup> *Legea pentru formarea unor unități administrativ-teritoriale și pentru modificarea și*

- În componența orașului Rezina a fost introdusă o nouă localitate – Stohnaia.<sup>1</sup>

c) Modificarea condițiilor necesare pentru crearea colectivităților locale. La 17 decembrie 1997 Parlamentul Republica Moldova a operat o ultimă modificare a *Legii nr. 306-XIII din 7.12.1994*. Articolul 12 a fost completat cu alineatul 3, care prevedea că și localitățile cu o populație de la cinci sute până la o mie de locuitori pot obține statutul de unitate administrativ-teritorială de sine stătătoare (cu formarea primăriei) la cererea majorității locuitorilor cu drept de vot, cu condiția că dispun de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale.<sup>2</sup>

d) Schimbarea denumirilor colectivităților locale:

- La 08 decembrie 1995 au fost operate modificări privind denumirile localităților. Astfel localitatea Sturzești din raionul Glodeni a fost redenumită în Sturzovca. Iar localitatea Cobîlnea din raionul Șoldănești a fost redenumită Cobîlea.<sup>3</sup>

- Denumirea comunei Șipotenii din raionul Călărași a fost schimbată în Sipotenii.<sup>4</sup>

- Denumirea satului Talmaz, raionul Ștefan Vodă a fost schimbată în Talmaza.<sup>5</sup>

e) Amendarea legii în rezultatul creării unității teritoriale autonome cu statut special Găgăuzia. Această amendare a legii a fost operată datorită necesității de a adapta situația la noile realități apărute după adoptarea în decembrie 1994, a *Legii privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauzeri) nr.344-XII din 23.12.1994* prin care Găgăuziei i-a fost atribuit un statut special în baza criteriul etnic.

A fost introdusă noțiunea de „unitate teritorială autonomă cu statut special”, care a fost definită în felul următor: „unitatea teritorială autonomă cu

---

completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 706-XIII din 26.12.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 8-9/88 din 08.02.1996.

<sup>1</sup> Legea pentru modificarea și completarea anexei nr. 3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 839-XIII din 23.05.96. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 40-41/371 din 20.06.1996 (abrogată la 30.12.1998).

<sup>2</sup> Legea pentru completarea articolului 12 din Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1413-XIII din 17.12.97. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 5/10 din 22.01.1998 (abrogată la 30.12.1998).

<sup>3</sup> Legea pentru modificarea Anexei nr.3 la legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 676-XIII din 08.12.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 4/40 din 18.01.1996 (abrogată la 30.12.1998).

<sup>4</sup> Legea pentru modificarea anexei nr.3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 812-XIII din 24.04.96. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 29-30/306 din 16.05.1996 (abrogată la 30.12.1998).

<sup>5</sup> Legea pentru modificarea anexei nr.3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1096-XIII din 04.02.97. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 15/158 din 06.03.1997 (abrogată la 30.12.1998).

statut special reprezintă o unitate administrativ-teritorială, alcătuită din localități unite prin relații economice și social-culturale, creată în scopul menținerii identității naționale, prosperării limbii și culturii naționale”.

Legea a fost completată și cu o nouă anexă (anexa nr. 4) „Unitatea teritorială autonomă cu statut special Găgăuzia (Gagauz Yeri)”, în care au fost introduse localitățile care făceau parte din noua entitate: trei orașe, 23 comune și 27 localități din componența lor.<sup>1</sup>

În contextul dat, menționez că varianta inițială a *Legii nr. 306-XIII din 07.12.1994*, prevedea delimitarea Republicii Moldova în 40 de raioane (Anexa 6). Ulterior, după crearea Găgăuziei *Legea nr. 306-XIII din 07.12.1994* a fost modificată de *Legea nr. 563-XIII din 22.07.95*, fiind adaptată noilor realități. Raioanele Comrat și Ceadâr-Lunga, în mare parte, iar din raionul Vulcănești, reședința raionului, Cișmichioi și Etulia au fost incorporate în Găgăuzia.<sup>2</sup>

Municipiului Chișinău, potrivit prevederilor *Legii nr. 431-XIII din 19.04.1995*,<sup>3</sup> i-a fost atribuit un statut special. Pe lângă teritoriul urban propriu-zis al municipiului, în componența celor cinci sectoare au fost incluse și unități administrativ-teritoriale – sate (comune) și orașe din suburbii. Fiecare sector era administrat de un pretor numit de consiliul municipal și o pretură cu statut de persoană juridică. Astfel, a fost legiferat sistemul de administrație municipală al capitalei instituit anterior prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova *Cu privire la funcționarea Primăriei orașului Chișinău în perioada de tranziție la noua divizare teritorial-administrativă nr. 535 din 25.09.91*.

După cum am mai menționat, la 2 mai 1996 Republica Moldova a semnat *Carta Europeană a Autonomiei Locale* care a intrat în vigoare la 1 februarie 1998, dar, după cum constata V. Popa, principiile stipulate în *Cartă* „au servit mulți ani la rând doar ca un simplu paravan pentru a pretinde că Republica Moldova acceptă și realizează valorile democrațiilor europene”.<sup>4</sup>

PDAM, aflat la guvernare, a promovat un standard dublu în ceea ce privește adaptarea instituțiilor puterii publice autohtone la rigorile și normele europene de exercitare a puterii la nivel local. Declarativ, se afișa disponibilitatea guvernării de a implementa autonomia locală, dar în realitate se opta pentru menținerea verticalității puterii de sorginte sovietică. Această abordare fariseică venea în contradicție cu prevederile art. 109 din Constituție,

<sup>1</sup> Legea pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și privind unele măsuri legate de formarea Găgăuziei nr. 563-XIII din 22.07.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 48-49/564 din 31.08.1995.

<sup>2</sup> Prevederile privind unitatea teritorială autonomă cu statut special au fost introduse prin Legea pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și privind unele măsuri legate de formarea Găgăuziei nr. 563-XIII din 22.07.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 48-49/564 din 31.08.1995.

<sup>3</sup> Lege privind statutul municipiului Chișinău nr. 431-XIII din 19.04.1995. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 31-32/340 din 09.06.1995.

<sup>4</sup> Popa V. Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova. În: Cartea Albă. Situația autonomiei locale în Republica Moldova. Chișinău, Ed.: Cartier, 2000, p. 6.

dar și a *Cartei*, mai ales în ceea ce privește criteriile de organizare teritorială a puterii publice, regimul de funcționare și eligibilitatea autorităților publice locale.<sup>1</sup>

De exemplu, Parlamentul Republicii Moldova, prin Hotărârea sa din 13 mai 1994 a introdus modificări în punctul 2, subpunctul a), alineatul al nouălea al Hotărârii sale nr. 636-XII din 10.07.1991<sup>2</sup> prin care se stipula că „până la efectuarea alegerilor locale, președinții comitetelor executive raionale, primarii orașelor de subordonare republicană și pretorii sectoarelor orașului Chișinău sunt confirmați, numiți, permutați, eliberați și destituiți de Președintele Republicii Moldova la propunerea Guvernului”.<sup>3</sup> Această reglementare neconstituțională a fost încorporată ulterior și în *Legea nr. 308-XIII din 07.12.1994*<sup>4</sup> (anulată de Curtea Constituțională).<sup>5</sup> În rezultatul acestor acțiuni iresponsabile, până la alegerile locale din 23 mai 1999, 92 de colectivități locale, care reprezentau 10% din numărul lor total, au fost lipsite de orice susținere democratică, aleasă atât la nivelul consiliului local, cât și la cel al primarului, autoritățile reprezentative fiind numite prin Decretul Președintelui Republica Moldova.<sup>6</sup>

Controversele organizării administrativ-teritoriale din 1994 s-au manifestat, potrivit opiniei lui A. Simboteanu, în existența unor contradicții vădite între prevederile celor două legi: *Legii nr.310 din 07.12.1994*, care promova concepția autonomiei locale și prevederile *Legii nr. 306-XIII din 07.12.1994* adoptată în aceeași zi și care, de fapt, a preluat sistemul organizării teritoriale a puterii publice locale, caracteristic pentru sistemul administrativ de comandă.<sup>7</sup>

Caracteristic pentru această perioadă a fost divizarea raioanelor. Consecință a războiului ruso-moldav din anul 1992, raioanele Camenca, Dubăsari, Slobozia au fost divizate în două părți, cu subordonare diferită, iar după crearea Găgăuziei, de facto, existau două raioane Vulcănești.

În concluzie, menționez faptul că în primii ani de la declararea

<sup>1</sup> Ibidem, p. 6-7.

<sup>2</sup> Hotărârea Parlamentului pentru aplicarea Legii Republicii Moldova „Cu privire la bazele autoadministrării locale” nr. 636 din 10.07.1991. Publicată în: *Veștile*, nr. 11-12/111, 1991.

<sup>3</sup> Hotărâre despre modificarea Hotărârii Parlamentului nr.636-XII din 10 iulie 1991 pentru aplicarea Legii cu privire la bazele autoadministrării locale nr.102-XIII din 13.05.94. Publicată în: *Monitor* nr. 5/150 din 30.05.1994.

<sup>4</sup> *Legea cu privire la alegerile locale* nr. 308-XIII din 07.12.1994. Publicată în: *Monitorul Oficial*, nr. 3-4/46 din 14.01.1995 (abrogată la 08.12.1997).

<sup>5</sup> Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi ale Legii cu privire la alegerile locale și Legii privind administrația publică locală nr. 750 din 06.11.1995. Publicată în: *Monitorul Oficial*, nr. 65-66/750 din 24.11.1995.

<sup>6</sup> Popa V. Op. cit., p. 7.

<sup>7</sup> Simboteanu A. Retrospectivele evoluției și controversele reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. [http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-1\\_Simboteanu-Aurel-1\\_0.pdf](http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-1_Simboteanu-Aurel-1_0.pdf) (accesat la 17.11.2016).

independenței, cu toate că au avut loc schimbări în sistemul administrativ local, însăși structura delimitării teritoriale a puterii publice a rămas neschimbată. Este evident că clasa politică, la acel moment, considera problema optimizării organizării teritoriale a puterii publice drept una secundară în comparație cu schimbările în sfera politică și economică. Puterea locală, de asemeni, nu era cointereseată în redimensionarea delimitării teritoriale, fiind interesată mai mult de consolidarea pozițiilor în teritoriile administrate. A apărut, astfel, o contradicție între schimbările radicale în sfera politică și economică, pe de o parte, și rigiditatea organizării teritoriale a puterii publice. Afirmarea economiei de piață, a parlamentarismului, separației puterilor în stat ar fi trebuit însoțite de schimbarea modalității de distribuire teritorială a puterii publice.

Raioanele, fiind prea mici și cu un potențial economic slab, nu se mai puteau autoadministra, erau dependente total de bugetul de stat. În condițiile restrângerii cu 2/3 a PIB și a deprecierii monedei naționale, statul nu mai putea finanța infrastructurile raionale care nu aveau capacitatea și statutul juridic necesar pentru a supraviețui în condiții de piață. Lipsa de politici adecvate pentru re-organizarea patrimoniului public, absența unor proiecte de privatizare în condițiile în care autoritățile publice locale ar fi fost beneficiarii procesului de transmitere al proprietăți ori de schimbare a titularilor, au condus la falimentare în masă a unor importante servicii publice de interes local/raional.<sup>1</sup>

Insuccesul implementării unui sistem de organizare teritorială a puterii publice, conform cu rigorile societății democratice, se datorează faptului că guvernării, urmărind interese individuale și de grup, au depus eforturi consistente pentru a conserva situația existentă care îi avantaja, garantându-le funcțiile deținute și situația socială în care se aflau.

### **2.3. Edificarea sistemul teritorial de exercitare a puterii publice locale în spiritul principiilor autonomiei locale (1999-2003)**

După alegerile parlamentare din 1998 și constituirea unei majorități formate din trei partide de orientare democratică s-au creat condiții favorabile pentru reformarea democratică a organizării teritoriale a puterii publice. În noiembrie 1998 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 191 din 12.11.1999*,<sup>2</sup> care a declanșat reforma organizării teritoriale a puterii publice locale în baza principiilor europene în materie de delimitare teritorială a puterii publice și a autoadministrării locale. Legea făcea parte dintr-un nou pachet

<sup>1</sup> Popa V. Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. Chișinău: TISH, 2003, p. 17.

<sup>2</sup> Legea a fost publicată în Monitorul Oficial, nr. 116-118/705 din 30.12.1998. A fost promulgată la 25.12.1998 prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 8483-II din 25.12.1998.



legislativ prin care se urmărea scopul implementării autonomiei locale și care includea următoarele legi: *Legea privind administrația publică locală nr. 186-XIV din 06.11.1998*,<sup>1</sup> *Legea privind finanțele publice locale nr. 491-XIV din 09.07.1999*,<sup>2</sup> *Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr. 523-XIV din 16.07.99*.<sup>3</sup> În acest context, este important de remarcat faptul includerii unei secțiuni speciale dedicate delimitării competenței autorităților publice locale în *Legea nr. 186-XIV din 06.11.98*. Articolul 13 din respectiva secțiune stabilea competența satului (comunei), orașului (municipiului), nominalizând în acest scop atribuții fiecărei autorități în parte. În materie de delimitare a atribuțiilor consiliilor locale legiuitorul a aplicat teoria „autolimitării statului” (sau teoria „drepturilor reflexe”), ceea ce înseamnă că sfera atribuțiilor consiliilor locale se lărgeste pe măsură ce statul înțelege să nu mai rețină anumite servicii publice în sarcina organelor administrației statale, transferându-le autorităților publice locale.<sup>4</sup> Un pas important în ceea ce privește deconcentrarea serviciilor publice a fost restabilirea în sistemul administrativ autohton a instituției reprezentantului Guvernului în teritoriu – prefectul, căruia i-au fost atribuite responsabilități privind administrarea serviciilor publice deconcentrate la nivel județean și privind controlul legalității activității autorităților publice județene și locale.

În conformitate cu dispozițiile *Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998*, Republica Moldova a fost delimitată în unsprezece colectivități locale de nivel al doilea (Bălți, Cahul, Chișinău, Edineț, Lăpușna, Orhei, Soroca, Tighina, Ungheni, Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia și municipiul Chișinău), iar statutul de municipiu, conform art. 8 din aceeași lege, a fost acordat orașelor Bălți, Bender, Cahul, Căușeni, Chișinău, Comrat, Dubăsari, Edineț, Hâncești, Orhei, Râbnita, Soroca, Tiraspol și Ungheni. Cele 11 colectivități locale de nivel al doilea organizate în urma reformei din 1998, pornind de la premisa că aveau o structură administrativă și autorități distincte, pot fi divizate în patru categorii: 1) județele; 2) mun. Chișinău; 3) UTA Găgăuzia; 4) localitățile din stânga Nistrului.<sup>5</sup>

Suprafața medie a unui județ era de 3,1- 4 mii km<sup>2</sup> (ceea ce constituia 9% din teritoriu), iar numărul locuitorilor – varia între 240 și 400 mii (excepție fiind județul Taraclia).<sup>6</sup> Noile județe au fost organizate în jurul unor axe regionale industriale importante (reședințele județene) cu infrastructură mai

<sup>1</sup> Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 14-15/60 din 12.02.1999 (Republicată în: Monitorul Oficial nr. 33-35 din 07.03.2002).

<sup>2</sup> Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 101-102/498 din 16.09.1999.

<sup>3</sup> Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 124-125/611 din 11.11.1999.

<sup>4</sup> Popa V. Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova. În: Cartea Albă. Situația autonomiei locale în Republica Moldova. Chișinău, Ed.: Cartier, 2000, p. 10-11.

<sup>5</sup> Palihovici S. Op. cit., p. 33.

<sup>6</sup> Reforma administrației publice: controversile problemelor care bat la ușă. În: Administrarea publică, nr. 3, 1998, p. 17.

dezvoltată (căi ferate, drumuri auto, telecomunicații, prestări servicii către populație, etc.), care puteau servi drept bază în dezvoltarea ulterioară.<sup>1</sup>

Numărul colectivităților locale de primul nivel (cu excepția celor din stânga Nistrului) s-a micșorat până la 644, din ele: 12 municipii, 43 orașe și 589 sate (comune) care înglobau 1.533 de localități. Aceasta s-a produs pe calea comasării localităților cu o populație mai mică de 2.500 de locuitori, număr minim de populație necesar pentru formarea unei colectivități locale de primul nivel, spre deosebire de 1.000 de locuitori, cât prevedea legislația anterioară (Anexa 7).

În procesul elaborării reformei din 1998 s-a ținut cont de potențialul economic și de producție, de disponibilitatea și gradul de dezvoltare a infrastructurii sociale pentru a crea condiții egale de dezvoltare fiecărui județ nou format. Comasarea raioanelor a fost preconizată în așa fel ca entitățile nou create să fie compacte, în scopul administrării lor mai eficiente. S-a ținut cont și de relațiile istorice, problemele etnice, culturale etc. „Dar principalele raționamente ce au stat la baza noii structuri administrativ-teritoriale, constata V. Bulgari în ședința Guvernului consacrată discutării proiectelor de lege privind reforma administrativă, au un caracter economico-financiar și se bazează pe posibilitatea autofinanțării fiecărei unități nou create”.<sup>2</sup>

Reforma a fost precedată de o amplă analiză a situației economice, sociale, demografice și de altă natură a colectivităților teritoriale planificate, efectuată cu sprijinul instituțiilor europene<sup>3</sup> și a avut drept obiectiv regionalizarea teritoriului, crearea unor județe cu o bază economică și fiscală stabilă care ar asigura crearea condițiilor decente pentru existența lor. Menționez că la momentul realizării reformei din 1998 între raioane existau multiple discrepanțe în diverse domenii. Raionul Hâncești era de 2,6 ori mai mare ca raionul Ialoveni. După numărul locuitorilor raionul Orhei (136.000) era mai mare de 4,3 ori ca Basarabeasca (32.000). Iar majoritatea raioanelor existente până în 1999 nu-și acopereau cheltuielile din veniturile proprii nici măcar în proporție de 30%.

Reforma urmărea și scopul reducerii cu 25-30% a personalului din organele administrative, efectul anual preconizat fiind de 12 milioane lei.<sup>4</sup>

În rezultatul implementării reformei s-au creat premisele și au fost realizați pași concreți privind cooperare transfrontalieră cu colectivitățile teritoriale subnaționale din România și Ucraina.

Potrivit opiniei lui V. Popa noua lege, în linii generale, conținea toate

<sup>1</sup> Impedimentele reformei teritorial-administrative. <http://www.cisr-md.org/pdf/privec4-4.pdf> (accesat la 12.11.2016).

<sup>2</sup> Reforma administrației publice: controversile problemelor care bat la ușă. În: Administrarea publică, nr. 3, 1998, p. 17.

<sup>3</sup> Sîmboteanu A. Op. cit.

<sup>4</sup> Reforma administrației publice: controversile problemelor care bat la ușă. În: Administrarea publică, nr. 3, 1998, p. 18; Palihovici S. Op. cit., p. 31.

elementele necesare pentru implementarea autonomiei locale, efectuându-se o strictă delimitare de competențe între diferite niveluri de autorități publice.<sup>1</sup> Și A. Sîmboteanu remarcă faptul că în rezultatul reformei teritorial-administrative din 1998-1999 sistemul administrativ moldovenesc „a fost racordat structural și funcțional mai aproape de rigorile europene, dar și de sistemul tradițional autohton”.<sup>2</sup> În noile dimensiuni teritoriale, menționa A. Sîmboteanu, comensurabile cu cele europene, au început să se implementeze și noi mecanisme de administrare, folosindu-se pârgurile desconcentrării administrative prin instituția Prefectului și a serviciilor desconcentrate în teritoriu ale autorităților administrației publice centrale de specialitate, precum și prioritățile descentralizării și autonomiei locale. Aceasta fiind o încercare de „ajustare a organizării administrative a teritoriului la rigorile europene și de creare a condițiilor favorabile de eficientizare a sistemului administrativ din Republica Moldova”.<sup>3</sup>

Cu toate că organizarea teritorială a puterii publice sub forma instituită în 1999 a funcționat un termen prea scurt, fiind complicat de a face unele evaluări obiective în scopul relevării particularităților sale distincte, s-ar putea totuși, scoate în evidență anumite carențe funcționale ale respectivului sistem.

„Peregrinările redimensionării administrativ-teritoriale, menționa A. Pascaru, au adus în prim-plan nu numai insuficienta experiență a organelor abilitate de a fi pe potrivă cerințelor, ci și prevalarea intereselor de partid în raport cu interesul național. S-a constatat că președintele și parlamentarii, reprezentanți ai partidelor aleși în urma scrutinului electoral, în loc să vegheze la implementarea legii adoptate și aprobate, de facto au fost cei care au politizat-o”.<sup>4</sup>

Deja în octombrie 1999, sub presiunea minorităților bulgare din fostul raion Taraclia, Parlamentul a creat un nou județ cu același nume și cu o populație de 44 mii de locuitori. Astfel, constată I. Osoianu, din start, în noua structură teritorială a fost prezent factorul de instabilitate care pune în dificultate planificarea și implementarea unor acțiuni pe termen lung atât pentru autoritățile publice locale și regionale, cât și pentru cele centrale.<sup>5</sup> În contextul dat, menționez că *Legea nr. 191-XIV din 12.11.1998*, de-a lungul perioadei aflării în vigoare a suferit 9 modificări.

<sup>1</sup> Popa V. Op. cit., p. 9.

<sup>2</sup> Sîmboteanu A. Op. cit.

<sup>3</sup> Sîmboteanu A. Probleme ale organizării teritoriului în procesul de instituționalizare și evoluție statală a Moldovei. În: *Moldoscopie* (Probleme de analiză politică). Partea XLIII. Chișinău, 2008, p. 18-19.

<sup>4</sup> Pascaru A. Recuperarea tradiției și necesitatea inovării în organizarea administrativă a Republicii Moldova. În: *Teoria și practica administrării publice*. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională (20 mai 2016). Chișinău: AAP, 2016, p. 26.

<sup>5</sup> Osoianu I. Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova. <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=162&year=2003> (accesat la 11.11.2016).

Noua delimitare teritorială a puterii publice locale a diminuat multe din discrepanțele existente, dar nu le-a înlăturat. De exemplu, județului Orhei după suprafață, era cu mult mai mare decât județele Cahul, Tighina, Taraclia. Existau disproporții și după numărul populației: județele Bălți și Orhei aveau o populație de peste 400.000 locuitori, iar populația județului Taraclia era mai mică de 50.000. Erau repartizate disproporțional și unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I din cadrul județelor: de la 251 în județul Bălți, la 81 în județul Tighina și chiar 26 în Taraclia.<sup>1</sup>

Problemele majore cu care s-a confruntat reforma sunt următoarele: a) descentralizarea funcțiilor nu a fost urmată de finanțarea adecvată; b) în locul unei descentralizări reale a funcțiilor, cu transmiterea lor administrațiilor locale, multe servicii publice au fost concentrate în „capitalele” noi ale județelor sau chiar păstrate în orașele care în trecut au fost centre raionale; c) discrepanța între sistemul de așezări, creat în perioada sovietică în baza modelului raioanelor, și logica noului model al județelor.<sup>2</sup>

I. Creangă consideră că la adoptarea *Legii nr. 191-XIV din 12 noiembrie 1998* nu s-a ținut cont de tradițiile istorice ale localităților, de legăturile de rudenie și obiceiurile populației, nu s-a consultat opinia populației, efectuându-se practic o asociere forțată. Situația respectivă denotă faptul că autoritățile au efectuat o analiză incompletă a legăturilor și tradițiilor fiecărei comunități, nu au depus suficient efort pentru a elucida importanța socială, politică și economică a reformei.<sup>3</sup>

Deficiențele reformei, potrivit opiniei lui I. Osoianu, pot fi divizate în două categorii: 1) incipiente, care include deficiențele admise la faza de adoptare a *Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998* și 2) ulterioare, generate de modificările legislației.<sup>4</sup>

Din prima categorie pot fi menționate următoarele carențe:

a) corelarea deficitară a serviciilor publice descentralizate cu capacitățile autorităților publice de a oferi respectivele servicii;

b) infrastructura și serviciile publice nu au fost adaptate la noile realități teritorial-administrative;

c) delimitarea neclară a domeniilor de activitate pentru autoritățile publice locale și județene, fapt ce a provocat interpretări incorecte și conflicte;

d) descurajarea cooperării dintre colectivitățile locale;

e) dimensionarea fragmentată a teritoriilor UTA Găgăuzia și a județelor Cahul și Taraclia);

f) nu a fost stopată practica potrivit căreia orice autoritate publică cu

<sup>1</sup> Palihovici S. Op. cit., p.33.

<sup>2</sup> Prohnițchi V. Op. cit.p. 43.

<sup>3</sup> Creangă I. Administrația publică locală în contextul actualelor prevederi constituționale și perspectiva unor noi reglementări constituționale. În: Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele. Chișinău: TISH, 2005, p. 203.

<sup>4</sup> Osoianu I. Op. cit.

atribuții de revizie și control, poate verifica legalitatea și oportunitatea acțiunilor, inacțiunilor sau deciziilor administrative a autorităților locale și intermediare.

Din cea de-a doua categorie fac parte:

- a) fluctuațiile cadrului legal;
- b) limitarea autonomiei financiare autorităților publice locale;
- c) conflicte patrimoniale dintre autoritățile publice statale și cele subnaționale;
- d) accentuarea disproporțiilor urban-rural și în special a decalajul dintre Capitală și provincie;
- e) instruirea insuficientă a funcționarilor publici în domeniul politicilor regionale.

După cum am mai menționat, *Legea nr. 191-XIV din 12.11.1998* în perioada aflării în vigoare a suportat nouă modificări (Anexa 8). Modificările operate pot fi încadrate în următoarea arie tematică:

a) Modificarea conținutului unor articole și a anexelor:

- La nici două luni de la publicarea în Monitorul Oficial în anexele Legii au fost operate modificări și au fost republicate.<sup>1</sup>

- Au fost excluse din textul legii: a) sintagma „în baza propunerilor Guvernului și autorităților administrației publice locale” din alineatul (1) al art.18, b) sintagma „la propunerea Guvernului” din alineatul (3) al aceluiași articol, c) sintagma „în baza propunerilor Guvernului și autorităților administrației publice locale” din conținutul art. 19.<sup>2</sup>

b) Modificarea componenței colectivităților locale:

- La 22 octombrie 1999, din motive politice, în baza fostului raion Taraclia a fost creat, prin desprinderea de la județul Cahul, un nou județ în care au fost incluse un municipiu și 9 comune care aveau în componența lor 26 de localități.<sup>3</sup>

- La 02 februarie 2000 au fost operate modificări în componența județului Edineț prin crearea a trei comune noi: Burlănești, Sauca și Stolniceni; localității Grigorievca din județul Tighina și Năpădeni din județul Ungheni le-a fost atribuit statutul de comună.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Legea pentru modificarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 292-XIV din 19.02.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 30/141 din 27.03.1999 (abrogată la 29.01.2002).

<sup>2</sup> Legea pentru modificarea Legii nr.191-XIV din 12 noiembrie 1998 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 736-XV din 13.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 158-160/1270 din 27.12.2001 (abrogată la 29.01.2002).

<sup>3</sup> Legea pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 650-XIV din 22.10.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 120-122/581 din 04.11.1999 (abrogată la 29.01.2002).

<sup>4</sup> Legea cu privire la modificarea și completarea anexei nr. 2 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 776-XIV din 02.02.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.39-41/282 din 13.04.2000 (abrogată la 29.01.2002).

- La 03 februarie 2000 localitatea Dudulești a fost transferată în componența comunei Congazcicul de Sus din Găgăuzia.<sup>1</sup>

- Comuna Șîșcani din județul Lăpușna este transferată în județul Ungheni, având în componența sa localitățile Drojdieni și Odaia.<sup>2</sup>

- Localitatea Chiurt este exclusă din componența comunei Stolniceni și inclusă în componența comunei Cupcini, județul Edineț. Localitățile Hirișeni, județul Orhei i-a fost atribuit statutul de comună.<sup>3</sup>

c) Schimbarea statutului colectivităților locale:

- La 24 martie 2000 localitățile Cîșla din județul Bălți i-a fost atribuit statutul de comună.<sup>4</sup>

d) Schimbarea denumirilor colectivităților locale:

- La 04 martie 1999 localitatea Ghilavăț din județul Edineț redevine Beleavini.<sup>5</sup>

În concluzie, menționez că lipsa de comunicare dintre decidenții politici și păturile largi ale populației, informarea insuficientă privind obiectivele, finalitățile și etapele de realizare a reformei, conjugate cu lipsa experienței profesionale a funcționarilor publici de toate nivelurile au influențat substanțial eficiența acțiunilor întreprinse.

Nu în ultimul rând trebuie menționat și faptul că județele au început să funcționeze în condițiile declanșării crizei economice externe care le-a limitat resursele financiare și posibilitățile de a activa la parametri optimi. Nu este de neglijat faptul că în faza inițială de funcționare a noului sistem de organizare teritorială a puterii locale, județele au activat în baza prevederilor bugetare care fusesse elaborate din perspectiva existenței celor 40 de raioane.

## **2.4. Revenirea la organizarea teritorială centralizată a puterii publice locale (2003-până în prezent)**

**A. Contrareforma „administrativ-teritorială”.** Următoarea etapă are

---

<sup>1</sup> Legea cu privire la modificarea anexei nr.4 din Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 780-XIV din 03.02.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 19-20/104 din 24.02.2000 (abrogată la 29.01.2002).

<sup>2</sup> Legea pentru modificarea anexei nr.2 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1140-XIV din 14.07.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 94-97/686 din 03.08.2000 (abrogată la 29.01.2002).

<sup>3</sup> Legea pentru modificarea anexei nr.2 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1356-XIV din 03.11.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 147-148/1094 din 23.11.2000 (abrogată la 29.01.2002).

<sup>4</sup> Legea cu privire la modificarea și completarea anexei nr. 2 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 905-XIV din 24.03.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 39-41/292 din 13.04.2000 (abrogată la 29.01.2002).

<sup>5</sup> Legea pentru modificarea anexei nr.2 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 309-IV din 04.03.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 31-32/144 din 01.04.1999 (abrogată la 29.01.2002).

drept punct de plecare implementarea prevederilor *Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001*,<sup>1</sup> care a fost adoptată în ritmuri alerte, fără a se consulta la faza de proiect populația, autoritățile publice locale, organismele internaționale la care Republica Moldova este parte. Nu s-a luat în considerare nici experiența altor state.<sup>2</sup> Realizând contrareforma, PCRM a evitat discuțiile publice asupra subiectului, a ignorat recomandările specialiștilor din domeniu și ale unor organisme europene. În schimb, controlând radioul și televiziunea națională, singurele mijloace de informare în masă cu acoperire națională, au reușit să inducă în rândul populației falsa idee privind necesitatea revenirii la verticala puterii.<sup>3</sup>

Prin această lege a fost stabilit numărul colectivităților teritoriale locale de ambele niveluri, modalitățile de formare și de desființare a lor, modalitatea de stabilire și modificare a hotarelor lor. Dar, esența *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001* constă în reînființarea raioanelor, care au substituit județele, și a redus numărul de locuitori necesar pentru formarea „unității administrativ-teritoriale” de sine stătătoare de la 2.500 la 1.500, ceea ce a atras după sine mărirea numărului „unităților administrativ-teritoriale”.<sup>4</sup> Legea a menținut statutul special al Găgăuziei, atribuit de *Legea nr. 344-XII din 23.12.1994*.

Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 a fost pusă în aplicare<sup>5</sup> după alegerile alegerile locale din mai-iunie 2003.<sup>6</sup> Cu toate că instituirea oficială a noii configurații a puterii publice locale a demarat după alegerile locale generale din mai-iunie 2003, de facto, pregătirea terenului și încercări de a forța lucrurile au avut loc și mai înainte. Odată cu publicarea *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001* la 29 ianuarie 2002, s-a încercat întreruperea mandatelor aleșilor locali care fuseseră aleși în mai 1999, și declanșarea alegerilor locale

<sup>1</sup> Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 a fost promulgată la 25.01.2002 prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 464-III din 25.01.2002 și a intrat în vigoare la 29.01.2002. Până la data de 08.11.2016 a suferit 12 modificări.

<sup>2</sup> Palihovici S. Op. cit., p. 34.

<sup>3</sup> Prohnitchi V. „Pragmatismul” contra-reformei administrative. <http://www.iatp.md/descentralizare/ra313.asp> (accesat la 01.10.2011).

<sup>4</sup> Creangă I. Op. cit., p. 203-204.

<sup>5</sup> Legea cu privire la modul de aplicare a *Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* și a *Legii nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 privind administrația publică locală nr. 1078-XV din 24.05.2002*. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 71-73/585 din 06.06.2002.

<sup>6</sup> În mai-iunie 2003 s-au desfășurat alegeri generale locale, în urma cărora au fost aleși 898 primari, 1.126 consilieri raionali și 10.841 consilieri sătești/comunali/orășenești. Primul tur de scrutin din 25 mai a fost validat, în toate cele 35 de circumscripții electorale fiind depășit baremul de validare a alegerilor de 1/3. Deoarece la 25 mai, în 395 localități nici-unul dintre candidații la funcția de primar nu a acumulat 50% din voturile alegătorilor necesare pentru victoria în alegeri, la 8 iunie a fost organizat turul doi de scrutin. <http://www.e-democracy.md/elections/local/2003/> (accesat la 22.11.2016).

anticipate. Astfel, Parlamentul dominat de comuniști, prin *Hotărârea nr. 807-XV din 05.02.2002* stabilise data alegerilor anticipate la 7 aprilie 2002.<sup>1</sup> Tentativa ilegală a fost stopată prin *Decizia Curții Constituționale nr.10 din 19.02.2002*.<sup>2</sup> Această intenție a guvernanților a cauzat practic o paralizare a activității autorităților județene și comunale, preocupările funcționarilor fiind altele decât prestarea unor servicii publice de calitate populației.<sup>3</sup>

Urmare a implementării acestei contrareforme, a crescut considerabil numărul colectivităților locale de nivelul I – de la 647 la 901 și de nivelul II – de la 12 la 32 raioane. Astfel, Republica Moldova a revenit la modelul sovietic de organizare teritorială a puterii locale (Anexa 9). Asemănarea izbitoare dintre sistemul sovietic și cel de după contrareformă poate fi ilustrată prin următoarele cifre: în anul 1988 în RSSM existau 827 de soviete locale, iar după contrareformă – 903 de colectivități locale (fără Transnistria). De asemenea, în anul 1988 existau 40 de raioane și în prezent există 40 de raioane (dacă se iau în calcul trei raioane interne ale Găgăuziei și cinci raioane ale Transnistriei).<sup>4</sup>

Ig. Munteanu, referindu-se la rezultatele concrete ale creării raioanelor, menționa că nu au fost create servicii noi și nici nu a fost îmbunătățită calitatea furnizorilor de servicii, ci a avut loc o apropiere a aparatului birocratic de comunitățile locale, reducându-l la o simplă rețea de transmisie a deciziilor luate la nivel central, evident, în contradicție flagrantă cu realitățile europene.<sup>5</sup>

Concomitent cu majorarea numărului de „unități administrativ-teritoriale” de nivelul unu și doi s-au întreprins tentative și acțiuni practice controversate de restabilire a verticalei puterii. Aceasta s-a întâmplat, potrivit opiniei lui A. Sîmboteanu, din cauza promovării de către forțele politice aflate atunci la guvernare, a unei politici părtinitoare, ignorând principiul continuității și consecutivității proceselor inițiate anterior, acțiuni care au adus prejudicii serioase procesului de reformare a administrației publice.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Hotărârea Parlamentului cu privire la stabilirea datei alegerilor locale generale nr. 807-XV din 05.02.2002. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 21-22/99 din 05.02.2002.

<sup>2</sup> Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 807-XV din 5 februarie 2002 „Cu privire la stabilirea datei alegerilor locale generale” nr. 10 din 19.02.2002. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 33-35/3 din 07.03.2002.

<sup>3</sup> Osoianu I. Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova. <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=162&year=2003> (accesat la 11.11.2016).

<sup>4</sup> Cf. Osoianu I. et al. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru pentru Republica Moldova. Chișinău, 2010, p. 52.

<sup>5</sup> Munteanu Ig. Analiza funcțională a puterilor locale: metodă și concept. Chișinău: TISH, 2004, p. 54.

<sup>6</sup> Sîmboteanu A. Retrospectivele evoluției și controversele reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. [http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-1\\_Simboteanu-Aurel-1\\_0.pdf](http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-1_Simboteanu-Aurel-1_0.pdf) (accesat la 17.11.2016).



Elaborarea și adoptarea unei legi contra-reformatoare <sup>1</sup> la nici trei ani de la reforma din 1999, ar fi trebuit să aibă motive foarte serioase și argumentate. Promotorii contrareformei au operat cu un set de argumente în favoarea ei, care pot fi rezumate la următoarele:

- Promisiunile electorale fixate în programul electoral al PCRM.
- „Solicitățile cetățenilor”, care la momentul adoptării *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001* ar fi atins fabuloasa cifră de 650 mii.<sup>2</sup>
- „Organizarea administrativ-teritorială” ar contraveni Constituției, care prevede delimitarea Republica Moldova în „raioane, orașe și sate”.
- Județele, ca structuri teritorial-administrative, nu și-au justificat existența și revenirea la raioane ar facilita accesul cetățenilor la autoritățile publice raionale prin diminuarea distanței între localități și centrele raionale.
- Necesitatea consolidării verticalei puterii.
- Stoparea degradării fostelor centre raionale.
- Reducerea numărului de funcționari în administrația publică locală.

După cum se vede din argumentele nefondate prezentate supra, contrareforma din 2003 este un exemplu elocvent că în foarte multe cazuri, opțiunea pentru unul sau altul mod de organizare teritorială a puterii publice nu este dată neapărat de factorii care țin de știință, ci de interesele de grup și cele de factură politică, de tradiții și de mentalități.

La elaborarea noii legi, constata T. Osoianu, legislatorul s-a condus de un studiu privind dinamica tuturor tipurilor de alegeri în ultimii 11 ani pentru fiecare localitate. Potrivit rezultatelor acestor studii, localitățile au fost împărțite în „ale noastre”, adică cele în care comuniștii au șanse reale de reușită și în „celelalte”. Cu alte cuvinte, includerea unei localități în cadrul unui raion sau altul nu a avut la bază criterii economice, ci politice.<sup>3</sup> Altfel spus, organizarea teritorială a puterii publice a fost realizată în conformitate cu structurile teritoriale ale partidului de guvernământ, care au fost create în baza principiului organizării administrative a teritoriului de până la reforma din 1999 și a fost un mijloc de a-i recompensa pe cei care au lucrat pentru comuniști în campania electorală, dar au rămas fără posturi. De asemenea, s-a dorit plasarea reprezentanților PCRM în structurile administrației publice locale, cu scopul de a-și consolida pozițiile în teritoriu. În acest sens, politicianul N. Andronic afirma că „Voronin a înmormântat reforma, pentru a găsi loc de muncă pentru agenții electorali, fiindcă toate executivele raionale sunt un ascunziș pentru cei care nu fac nimic. Astfel, puterea îi asigură pe ei și pe familiile lor cu serviciu, le dau mașini și ei pot să se ocupe de agitație în

---

<sup>1</sup> Am în vedere Legea nr.764-XV din 27.12.2001.

<sup>2</sup> Депутаты встали к конвейеру // Экономическое обозрение, 28.12.2001.

<sup>3</sup> Osoianu T. Reforma judiciară și de drept în Republica Moldova – condiție necesară în vederea integrării ei europene. <http://www.ipp.md/libview.php?l=ro&idc=167&id=495> (accesat la 08.11.2016).

voie”.<sup>1</sup>

Și nu în ultimul rând, după cum menționa Sv. Pavelco, PCRM „s-a grăbit să-și ia revanșa față de umilințele îndurate în perioada în care se găsea în opoziție, anunțând că va schimba din temelie ceea ce consideră că s-a legiferat în sistemul administrației publice fără concursul său”.<sup>2</sup> Cu alte cuvinte, a avut loc reactivarea ideii și a practicilor sovietice de instalare a secretarilor locali de partid în fruntea structurilor administrative locale. Nu în ultimul rând, s-a urmărit și scopul propagandistic de discreditare a tot ce s-a realizat până la venirea PCRM la putere.

În timpul campaniei electorale pentru alegerile parlamentare PCRM a exploatat la maximum necunoașterea de către populație a obiectivelor și a sensului reformei din 1999 precum și a erorilor admise de realizatorii reformei, incluzând în programul său electoral revenirea la sistemul sovietic de organizare teritorială a puterii publice locale. Argumentele guvernanților precum că realizarea contrareformei a ținut de onorarea promisiunilor electorale nu justifică întru totul realizarea acesteia, chiar dacă a fost declanșată campania de colectare a semnăturilor cetățenilor în susținerea acestei inițiative. Un sondaj realizat în noiembrie 2001 de către Institutul de Politici Publice atestă că printre șirul de probleme pe care cetățenii și-ar fi dorit să le vadă soluționate în primul rând, problema revizuirii sistemului administrației publice locale nu figura.<sup>3</sup>

Referitor la afirmația adeptilor antireformei că „organizarea administrativ-teritorială” în județe și comune ar contraveni Constituției, care prevede delimitarea Republicii Moldova în „raioane, orașe și sate” e necesar de menționat că Curtea Constituțională s-a pronunțat la capitolul respectiv încă în octombrie 1999. Fiind sesizată de un grup de deputați din fracțiunea PCRM, Curtea Constituțională a constatat că Parlamentul adoptând *Legea nr. 191-XIV din 12.11.1998* a folosit, în paralel, pentru identificarea noțiunilor de sat, oraș, raion noțiunile de comună, municipiu, județ. Folosirea noțiunilor de comună, municipiu, județ, nu a adus atingere principiilor autonomiei locale, descentralizării, statuate de art. 109 din Constituție, și principiilor constituționale de organizare a teritoriului. Din aceste considerente Curtea a recunoscut ca fiind constituționale noțiunile de comună, municipiu, județ, conținute în textul *Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998*.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Interviu cu Nicolae Andronic (12 Mai 2017). <http://www.timpul.md/articol/nicolae-andronic-daca-vom-vorbi-numai-despre-plahotniuc-ne-vom-trezi-cu-numai-doua-partide-109208.html> (accesat la 24.05.2017).

<sup>2</sup> Pavelco Sv. Reformarea administrației publice în Republica Moldova. În: *Economica*, nr. 4, 2006, p. 27.

<sup>3</sup> Boțan Ig. Revizuirea organizării administrative a teritoriului Republicii Moldova. <http://www.e-democracy.md/comments/political/200304081/> (accesat la 14.05.2003).

<sup>4</sup> Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din *Legea nr. 191-XIV din 12 noiembrie 1998 „Privind organizarea administrativ-teritorială a*

Prin amplasarea autorităților publice de nivelul II și a serviciilor deconcentrate ale statului s-a urmărit și „reanimarea” fostelor centre raionale. Multe din centrele raionale au fost create din rațiuni ideologice și în logica hipercentralismului sovietic, fiind lipsite de fundamente sau rațiuni de ordin economic. Irosirea banului public pentru reanimarea unor structuri anacronice e lipsită de logică. Orașele mici pot fi reanimate prin mecanisme și programe cu caracter economic și social, nu prin pulverizarea resurselor și mijloacelor.

Viața orașelor mici și a localităților rurale din Republica Moldova nu poate fi îmbunătățită prin restabilirea raioanelor de tip sovietic, așa după cum afirmau strategii comuniști, ci prin elaborarea unor politici rurale și de dezvoltare a teritoriului fezabile, care ar prevedea, printre altele, un cadru juridic clar necesar pentru colaborarea dintre localități în interiorul regiunilor, pentru asocierea regiunilor în vederea soluționării unor probleme supra-regionale de interes comun și pentru colaborarea transfrontalieră.<sup>1</sup>

*Legea nr. 764-XV din 27.12.2001* în art. 2 prevede că „divizarea teritoriului țării în unități administrativ-teritoriale este chemată să asigure realizarea principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, asigurării accesului cetățenilor la organele puterii și consultării lor în problemele locale de interes deosebit”. E lesne de observat că în afară de principiile de bază ale administrației publice locale enumerate în articolul 109 al Constituției legiuitorul a introdus unul nou: cel al asigurării accesului cetățenilor la organele puterii. Principiul respectiv este doar nominalizat în textul legii, nefiind și explicat. Studiind conținutul Legii se poate deduce că s-a avut în vedere nu atât facilitarea accesului propriu-zis al cetățenilor la organele puterii (presupunem că e vorba de organele puterii locale), cât micșorarea dimensiunilor teritoriale ale „unităților administrativ-teritoriale de nivelului doi” în scopul micșorării distanței între reședințele de raioane și „unitățile administrativ-teritoriale de nivelului I”. Consider că astfel s-a comis în mod intenționat o eroare de interpretare a principiului subsidiarității. Mai adecvat, din punct de vedere al științei administrației contemporane, ar fi trebuit stipulat principiul accesului populației la servicii publice de calitate, ceea ce ar însemna nu scurtarea distanței în kilometri până la serviciile publice, ci acordarea lor nemijlocit la locul de trai. Autonomia locală presupune nu atât accesul cetățenilor la organele puterii publice, cât accesul la servicii publice calitative, logica fiind următoarea: autoritățile puterii publice locale ar trebui să-și diversifice metodele și formele de interacțiune cu populația, să se apropie cât mai mult de populație prin satisfacerea cât mai deplină a necesităților colectivității.

---

Republicii Moldova” nr. 50 din 05.10.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 112-114/59 din 14.10.1999.

<sup>1</sup> Prohnitchi V. Op. cit.

Referitor la afirmațiile privind reducerea numărului de funcționari publici, e necesar de constatat că triplarea numărului de entități intermediare nu are cum să contribuie la reducerea numărului angajaților în administrația publică locală. Articolul 4, alin. 4 al *Legii nr. 191-XIV din 12.11.98* prevedea că organizarea administrativă a teritoriului Republicii Moldova se efectuează pe două niveluri: satele (comunele) și orașele (municipiile) constituie primul nivel, iar județele, Găgăuzia și municipiul Chișinău constituiau nivelul al doilea. Potrivit Anexei 1 al respective legi au fost create 12 entități teritorial – administrative de nivelul doi: 10 județe, municipiul Chișinău și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia.<sup>1</sup> Aparatul Consiliului județean, potrivit Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 680 din 22.07.99 constituia 34 de unități (cota maximă), cu excepția județului Taraclia, care avea 14,5 unități.<sup>2</sup> De abia după adoptarea *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001*,<sup>3</sup> de guvernul Tarlev sunt micșorate statele de personal pentru perioada de tranziție la raioane, numărul total fiind de 289 unități. Astfel, potrivit prevederilor Anexei 2 a Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 893 din 09.07.2002, pentru aparatele Consiliilor județene au fost stabilite următoarele state de personal: Bălți – 44, Cahul – 23, Chișinău – 45, Edineț – 33, Lăpușna – 29, Orhei – 28, Soroca – 28, Taraclia – 11, Tighina – 20, Ungheni – 28.<sup>4</sup>

Potrivit Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 689 din 10.06.2003, statele de personal al aparatului președintelui raionului au fost stabilite la limita de 21 de unități,<sup>5</sup> dar raioane deja sunt nu 10, ci 32. Și numărul colectivităților locale de nivelul I a atins cifra de 901, cu 254 mai multe decât până la alegerile locale din 2003. După implementarea contrareforme numărul consilierilor raionali a crescut de la 344 la 1.284, numărul angajaților în aparatele președinților de raioane era de 4.640 față de 2.060 în aparatele consiliilor județene. Numărul angajaților în primăriile rurale a crescut de la 6.534 până la 9.306, iar a celor din primăriile orașenești de la 989 la 1.173.<sup>6</sup> E lesne de observat că numărul funcționarilor a crescut

<sup>1</sup> Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 191-XIV din 12.11.98. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 116-118/705 din 30.12.98.

<sup>2</sup> Hotărârea Guvernului cu privire la organigrama și statele – tip ale aparatului, direcțiilor și secțiilor Consiliului județean nr. 680 din 22.07.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 80-82/714 din 29.07.99.

<sup>3</sup> Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 16/53 din 29.01.2002.

<sup>4</sup> Hotărârea Guvernului R.Moldova cu privire la organigrama și statele – tip ale aparatului și subdiviziunilor consiliului județean nr. 893 din 09.07.02. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 103-105/1010 din 18.07.02.

<sup>5</sup> Hotărârea Guvernului cu privire la organigrama și statele de personal ale aparatului raional, direcțiilor, secțiilor, altor subdiviziuni din subordinea Consiliului raional nr. 689 din 10.06.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 116-120/711 din 13.06.2003.

<sup>6</sup> Reforma teritorială din Moldova: costurile unui experiment. În: Forum, nr. 10, 2003, p. 19.

considerabil, iar declarațiile referitor la reducerea numărului de funcționari la nivel local au fost, de fapt, un simplu truc propagandistic.

În condițiile în care numărul colectivităților locale se majora cu o treime, iar cel al colectivităților intermediare (raioane) se tripla, promotorii contrareformei estimau reducerea personalului angajat în autoritățile publice locale publice locale de la 28 mii la 13 mii persoane. Este evident faptul că un astfel de sistem, din cauza lipsei de resurse umane, atât în expresie cantitativă, cât și calitativă, nu poate fi eficient.<sup>1</sup>

Situația creată după realizarea contrareformei din 2003 a confirmat intențiile guvernanților de a „consolida verticalitatea puterii”, adică de a suprima autonomia locală și de a subordona autoritățile locale celor centrale. Intenția de reintroducere a sistemului de raioane a fost condiționată și de obiectivul PCRM de a submina baza financiară a regionalismului și a autonomiei locale și, în acest fel, de a facilita instaurarea controlului politic total asupra țării „prin aservirea financiară a localităților și a regiunilor bugetului de stat”.<sup>2</sup> Potrivit experților IDIS „Viitorul”, sistemul finanțelor publice locale avea următoarele particularități: a) nu încuraja inițiativa locală, ci obediența, b) structura și mărimea bugetelor locale nu erau determinate de necesitățile locale și nu erau corelate cu potențialul economic al localităților, c) investițiile capitale erau alocate discreționar („investițiile capitale” reprezentau, de regulă, transferuri cu destinație electorală, aprobate la cel mai înalt nivel, și fără nici o supraveghere obiectivă și democratică), d) existența paralelă a cadrului normativ și a realităților pe teren.<sup>3</sup> Astfel, partidul de guvernământ, prin accentuarea dependenței financiare a colectivităților locale, și-a asigurat și dependența lor politică față de centru, unicul criteriu de finanțare a colectivităților locale fiind cel politic.

Menționez că politica de „consolidare a verticalei puterii” s-a declanșat cu mult înaintea contrareformei din 2003. Astfel, *Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative* nr. 298-XV din 22.06.01<sup>4</sup> a transferat direcțiile financiare județene din subordinea Consiliilor județene în subordinea prefectilor, anulând astfel autonomia financiară a colectivităților teritoriale locale, fără de care e lipsită de sens autonomia locală în sensul stabilit de art. 109 din Constituție.

Putem afirma cu certitudine că, contrareforma a fost orientată din start la distrugerea autonomiei financiare locale și a întregului sistem al finanțelor publice. Discrepanțele existente la nivel local, după revenirea la raioane s-au accentuat și mai mult.

<sup>1</sup> Prohnitchi V. Op. cit.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Factorul politic al finanțării infrastructurii la nivel local. Policy Brief, nr.3, 2008. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2008, p. 1-2.

<sup>4</sup> Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 67/496 din 27.06.2001.

Un subiect evitat abil de către „reformatori” a fost cel al costurilor financiare ale contrareformei. Încă în decembrie 2001 Ministerul Finanțelor avertiza guvernul că aceasta ar necesita suma de 500 milioane de lei, ceea ce constituia aproape 14% din veniturile prognozate în bugetul de stat pentru anul 2002, an în care Republica Moldova trebuia să ramburseze sume importante creditorilor săi externi, în condițiile în care relațiile cu FMI și BM erau înghețate. În condițiile în care exista riscul real de a provoca insolvabilitatea externă a țării <sup>1</sup> contrareforma a fost un lux financiar nepermis pentru cea mai săracă țară din Europa.

Cifra, oficial invocată a costurilor contrareformei, a fost de 54 mln lei. În același timp, potrivit calculului Ministerului Finanțelor, doar pentru restabilirea sediilor de care vor avea nevoie instituțiile raionale era necesară suma de 260 de milioane de lei.<sup>2</sup> Un grup de experți independenți au estimat că costurile contrareformei au atins cifra de 740 mln. lei, ceea ce a constituit peste 6% din veniturile pronosticate în bugetul de stat pentru anul 2003.<sup>3</sup> Se estimează că costurile totale ale contrareformei s-au ridicat la suma de 1 mld. lei.<sup>4</sup> Mai menționez și faptul că costurile de menținere a sistemului fragmentat al organizării teritoriale a puterii locale au crescut cu 300 mln. lei anual.<sup>5</sup>

O consecință regretabilă a contrareformei reformei a fost fragmentarea teritorială a colectivităților teritoriale intermediare. UTA Găgăuzia, raioanele Cahul și Taraclia, sunt fracționate în câteva arealuri teritoriale. De exemplu, localitatea Alexandru Ioan Cuza, este totalmente izolată de restul localităților raionului Cahul, fapt ce complică viața cetățenilor și face imposibilă includerea localității în proiectele de dezvoltare a infrastructurii raionale. Fracționarea teritoriului în raioane mici, cu o distribuție geografică la rândul ei fărâmițată, reduce din calitatea planificării și mai ales a implementării planurilor elaborate.<sup>6</sup>

În rezultatul realizării contrareformei a fost redus numărul municipiilor. Potrivit prevederilor art. 8 al Legii nr.764-XV din 27.12.2001 numărul municipiilor a fost redus de trei ori (de la 15 la 5). Orașele Cahul, Căușeni, Dubăsari, Edineț, Hîncești, Orhei, Rîbnița, Soroca, Taraclia și Ungheni și-au pierdut statutul de municipii.

Ulterior, începând cu decembrie 2006, cadrul normativ al funcționării puterii locale a fost completat cu următoarele acte normative: *Legea privind*

---

<sup>1</sup> Prohntichi V. Op. cit.

<sup>2</sup> Jurnal de Chișinău, 28.12.2001.

<sup>3</sup> Reforma teritorială din Moldova: costurile unui experiment. În: Forum, nr.10, 2003, p. 20.

<sup>4</sup> Ioniță V. Dinamica finanțelor publice locale în condițiile re-centralizării puterii de stat. Chișinău: TISH, 2004, p. 9-13.

<sup>5</sup> Factorul politic al finanțării infrastructurii la nivel local. Policy Brief, nr. 3, 2008. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2008, p. 7.

<sup>6</sup> Osoianu I. Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova. <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=162&year=2003> (accesat la 11.11.2016).

*administrația publică locală* nr. 436-XVI din 28.12.2006,<sup>1</sup> *Legea privind descentralizarea administrativă* nr. 435-XVI din 28.12. 2006,<sup>2</sup> *Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova* nr. 438 din 28.12.2006,<sup>3</sup> *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* nr. 158-XVI din 04.07.2008.<sup>4</sup> Legile respective prevedeau distribuirea mai clară a responsabilităților dintre diferite niveluri ale puterii publice, crearea condițiilor mai favorabile de exercitare a autonomiei locale în condițiile descentralizării și consolidării capacității administrative a colectivităților teritoriale locale, modernizarea politicilor și procedurilor de personal în autoritățile publice.<sup>5</sup> Dar, prevederile legale respective trebuiau implementate în condițiile unei organizări teritoriale a puterii publice de sorginte sovietică! Descentralizarea în condițiile existenței colectivităților teritoriale locale mici ca dimensiuni și sărace din punct de vedere patrimonial și financiar nu este altceva decât o formă subtilă de a menține sistemul centralizat de exercitare a puterii publice în Republica Moldova.

În încheiere, menționez că pe durata aflării în vigoare *Legea nr. 764-XV din 27.12.2001* a suportat 13 modificări (Anexa 10).<sup>6</sup> Modificările operate pot pot fi încadrate în următoarea arie tematică:

a) Modificarea conținutului unor articole și a anexelor:

- La 14 februarie 2003 au fost făcute precizări de ordin terminologic și conceptual privind noțiunile „unitate administrativ-teritorială” și „comună”. A fost modificată componența internă și schimbat statutul unor localități din municipiul Chișinău, a raioanelor: Anenii-Noi, Cahul, Cantemir, Călărași, Căușeni, Cimișlia, Criuleni, Dondușeni, Drochia, Edineț, Fălești, Florești, Glodeni, Hîncești, Orhei, Rezina, Rîșcani, Sîngerei, Soroca, Strășeni, Telenești, Ungheni.<sup>7</sup>

- La 28 iulie 2006 au fost modificate articolele 1 și 4 ale legii în sensul introducerii noțiunii „sector”.<sup>8</sup>

- La 03 noiembrie 2016 a fost introdusă în lege o prevedere care clarifica noțiunea „comună”, au fost clarificate noțiunile „sat” și „oraș”. Legea de asemenea a fost completată cu anexa 1<sup>1</sup> „Localitățile urbane” care cuprinde: a) principalii indicatori cantitativi și calitativi minimali de definire a localităților

<sup>1</sup> Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 32-35/116 din 9.03.2007.

<sup>2</sup> Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 29-31/91 din 02.03.2007.

<sup>3</sup> Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 021 din 16.12.2007.

<sup>4</sup> Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 230-232 din 23.12.2008.

<sup>5</sup> Sîmboteanu A. Interconexiuni teoretico-metodologice și aplicative în evoluția reformei administrației publice din Republica Moldova. În: *Administrarea publică*, nr.2, 2015, p. 12.

<sup>6</sup> Ultima modificare a fost operată la data de 03 noiembrie 2016.

<sup>7</sup> Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr.37-XV din 14.02.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 27-29/110 din 28.02.2003.

<sup>8</sup> Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 263-XVI din 28.07.2006. 28.07.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 131-133/681 din 18.08.2006.

urbane, b) ierarhizarea localităților urbane existente pe ranguri, c) elemente și nivel de dotare ale localităților urbane de rangul 0 și ale localităților urbane de rangul I, d) elemente și nivel de dotare ale localităților urbane de rangul II, e) elemente și nivel de dotare ale localităților urbane de rangul III.<sup>1</sup>

b) Modificarea componenței colectivităților locale:

- La 18 martie 2003 localitatea Cotihana a fost introdusă în componența orașului Cahul, localitatea Borceag a fost transferată din raionul Taraclia în componența raionului Cahul și localitatea Gordineștii Noi a fost inclusă în componența orașului Edineț.<sup>2</sup>

- La 29 martie 2007 localitatea Tudorești din raionul Cahul a fost transferată din componența comunei Bucuria în comuna Tartaul de Salcie a aceluiași raion.<sup>3</sup>

- La 17 decembrie 2009 localitățile Alexăndreni și Gordineștii Noi din raionul Edineț au fost transferate în componența orașului Edineț.<sup>4</sup>

- La 17 martie 2011 localitățile Florica și Plop din comuna Coșcalia, raionul Căușeni au fost transferate în componența comunei Baccealia.<sup>5</sup>

- La 01 martie 2013 în componența orașului Vadul lui Vodă a fost inclusă localitatea Vădueni.<sup>6</sup>

c) Constituirea de colectivități locale:

- La 5 aprilie 2007 a fost constituită localitatea „Fabrica de Zahăr” în componența orașului Fălești.<sup>7</sup>

- La 24 aprilie 2008 a fost constituită localitatea Schinoasa în componența comunei Țibirica, raionul Călărași.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 248 din 03.11.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 9-18/22 din 13.01.2017.

<sup>2</sup> Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 124-XV din 18.03.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 49/213 din 19.03.2003.

<sup>3</sup> Legea pentru modificarea anexei nr. 3 la Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 87-XVI din 29.03.2007. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 57-59/270 din 27.04.2007.

<sup>4</sup> Legea pentru modificarea anexei nr. 3 la Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 106-XVIII din 17.12.2009. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 197-200/646 din 31.12.2009.

<sup>5</sup> Legea pentru modificarea anexei nr. 3 la Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 41 din 17.03.2011. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 58/145 din 12.04.2011.

<sup>6</sup> Legea pentru modificarea anexei nr. 2 la Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 26 din 01.03.2013. publicată în: Monitorul Oficial, nr. 69-74/217 din 05.04.2013.

<sup>7</sup> Legea pentru modificarea și completarea anexei nr. 3 la Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 90-XVI din 05.04.2007. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 60-63/281 din 04.05.2007.

<sup>8</sup> Lege pentru modificarea anexei nr. 3 la Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 88-XVI din 24.04.2008.



- La 21 noiembrie 2013 a fost constituită localitatea Bulgărica în componența comunei Sărata Nouă, raionul Leova.<sup>1</sup>

d) Schimbarea statutului colectivităților locale:

- La 18 martie 2003 localitatea Mîrzești din raionul Orhei a fost transformată în comună.<sup>2</sup>

- La 25 octombrie 2012 a fost schimbat statutul municipiului Bălți fiind egalat cu cel al municipiului Chișinău.<sup>3</sup>

- La 28 martie 2013 localității Tvardița<sup>4</sup> din raionul Taraclia i-a fost atribuit statutul de oraș.<sup>5</sup>

- La 03 noiembrie 2016 orașelor Cahul, Ceadâr-Lunga, Edineț, Hîncești, Orhei, Soroca, Strășeni, și Ungheni le-a fost (re)atribuit statutul de municipiu.<sup>6</sup>

În concluzie, constat că acțiunile întreprinse de partidul de guvernământ în cadrul contrareformei din 2003 nu au fost altceva decât niște tentative de a reabilita vechiul sistem administrativ de comandă, prin implementarea unor metode și practici perimate, caracteristice unui regim nedemocratic. Revenirea la vechea delimitare teritorială de sorginte sovietică în condițiile în care statele europene optează pentru consolidarea colectivităților teritoriale locale și aprofundarea proceselor de descentralizare și regionalizare este o dovadă clară a lipsei de viziune și de promovare a intereselor de grup din partea PCRM în detrimentul interesului național.

**B. Organizarea teritorială a puterii locale în programele de guvernare și strategiile guvernării „proeuropene”.** La 5 aprilie 2009 în Republica Moldova au avut loc alegeri parlamentare, mandatele de deputat fiind distribuite în felul următor: PCRM – 60 mandate, PL și PLDM – câte 15 mandate fiecare și AMN – 11. Dar, Parlamentul nu a reușit să aleagă Președintele Republicii Moldova și a fost dizolvat, alegerile parlamentare

---

Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 86-87/304 din 16.05.2008.

<sup>1</sup> Legea pentru modificarea anexei nr. 3 la Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 282 din 21.11.2013. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 297-303/809 din 20.12.2013.

<sup>2</sup> Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 124-XV din 18.03.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 49/213 din 19.03.2003.

<sup>3</sup> Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative nr. 229 din 25.10.2012. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 254-262/838 din 14.12.2012.

<sup>4</sup> Potrivit datelor Recensământului din 2004 populația localității Tvardița era de 5.882 persoane. <http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=295&id=2234> (accesat la 02.02.2017).

<sup>5</sup> Legea pentru modificarea și completarea anexei nr. 3 la Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 52 din 28.03.2013. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 83-90/273 din 19.04.2013.

<sup>6</sup> Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 248 din 03.11.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 9-18/22 din 13.01.2017.

anticipate fiind stabilite pentru data de 29 iulie 2009.<sup>1</sup>

La 8 august 2009, patru din cele cinci partide care au trecut pragul electoral în urma alegerilor parlamentare anticipate – PLDM, PL, PDM și AMN (53 de mandate) – au constituit Coaliția de Guvernare „Alianța pentru Integrarea Europeană”,<sup>2</sup> care se angaja în fața societății să realizeze următoarele obiective majore privind descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale: a) demontarea „verticalei puterii” și eliminarea discriminării pe criterii politice în procesul bugetar și cel de alocare a investițiilor către autoritățile publice locale și b) asigurarea autonomiei autorităților publice locale în conformitatea cu standardele europene.<sup>3</sup>

Coaliția de Guvernare, la 25 septembrie 2009, a votat cabinetul de miniștri condus de V. Filat.<sup>4</sup> Programul de activitate al noului guvern, intitulat „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” conținea 5 direcții prioritare de activitate: europenizarea Republicii Moldova, reintegrarea țării, asigurarea supremației legii, depășirea crizei economico-financiare și asigurarea creșterii economice, precum și descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale. Obiectivele de guvernare privind descentralizarea și autonomia locală au fost declarate următoarele: a) dezvoltarea cadrului legal, normativ și instituțional corespunzător principiilor descentralizării și autonomiei locale, b) asigurarea transferului de competență către autoritățile publice locale și întărirea capacității lor administrative și c) fortificarea autonomiei financiare și patrimoniale a autorităților publice locale.<sup>5</sup>

Cu toate că descentralizarea și consolidarea puterii locale au constituit prioritățile principale ale Guvernul Filat 1, în materie de organizare teritorială eficiența a puterii locale au fost înregistrate mai multe deficiențe, printre care menționez următoarele: a) problemele descentralizării și consolidării puterii locale, cu unele excepții, au lipsit o perioadă lungă de timp din sfera atenției factorilor decizionali, b) întârzierea cu 8 luni a oricăror acțiuni concrete în direcția descentralizării (septembrie 2009-aprilie 2010), c) lipsa unei instituții cu suficientă autoritate și competență la nivel de Guvern, care să fie responsabilă de realizarea acțiunilor privind descentralizarea și consolidarea autonomiei locale, d) lipsa consultărilor sistematice și a unui dialog

<sup>1</sup> Alegerile parlamentare în Moldova din 5 aprilie 2009. <http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/2009/> (accesat la 16.08.2017).

<sup>2</sup> Alegeri parlamentare, 29 iulie 2009. <http://cec.md/index.php?pag=cat&id=1154&l=ro>. (accesat la 16.08.2017); Alegerile parlamentare anticipate în Moldova din 29 iulie 2009. <http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/20092/> (accesat la 16.08.2017).

<sup>3</sup> Declarație privind constituirea Coaliției de guvernare „Alianța pentru Integrarea Europeană”. <http://www.pl.md/libview.php?l=ro&idc=78&id=1210&t=/Presa/tiri/DECLARATIE-privind-constituirea-Coalitie-de-guvernare-Alianta-pentru-Integrarea-Europeana> (accesat la 16.08.2017).

<sup>4</sup> Guvernul Filat – 1 (25 septembrie 2009 - 27 decembrie 2010).

<sup>5</sup> Programul de guvernare a guvernului Filat. <http://www.interlic.md/2009-09-25/programul-de-guvernare-a-guvernului-filat-integral-aici-12062.html> (accesat la 26.09.2009).

permanent, instituționalizat și efectiv între autoritățile centrale și autoritățile publice locale, e) lipsa unor acțiuni concrete care ar îmbunătăți situația colectivităților locale în domeniul finanțelor locale, patrimoniului local, distribuirii competențelor etc., f) lipsa corelării reformei administrației centrale cu cea locală.<sup>1</sup>

La 27 decembrie 2010 guvernul Filat demisionează, iar la 14 ianuarie 2011, „noul guvern” Filat 2 primește votul de încredere acordat de Parlament și aprobarea noului program de guvernare. Se declara că apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană se poate produce doar în condițiile unui stat în care structurile puternic ierarhizate sunt înlocuite cu structuri descentralizate, transparente și dinamice, întemeiate pe supremația legii, a drepturilor și libertăților civile. Descentralizarea puterii și abilitarea autorităților publice locale cu puteri reale trebuia să aibă o contribuție majoră și la dezvoltarea veritabilă a regiunilor. Pentru realizarea acestor obiective erau preconizate mai multe acțiuni prioritare. Referitor la organizarea teritorială a puterii publice locale erau planificate următoarele: a) reexaminarea competențelor atribuite autorităților publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea în conformitate cu principiile descentralizării, b) crearea mecanismelor pentru stimularea cooperării intercomunale și consolidării teritoriale, c) elaborarea unor criterii obiective (mărimea teritoriului administrat, numărul populației, resursele financiare locale, veniturile medii pe cap de locuitor), care ar stabili numărul populației cuprins într-o unitate administrativ-teritorială, d) elaborarea unui mecanism eficient de transfer al competențelor autorităților publice locale în baza capacității administrative ale comunităților, e) definitivarea procesului de separare a funcțiilor administrației centrale de funcțiile administrațiilor raionale, prin mecanismele descentralizării și desconcentrării serviciilor publice.

La 05 aprilie 2012 Parlamentul Republicii Moldova a aprobat *Strategia națională de descentralizare* și *Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015*.<sup>2</sup> Opoziția parlamentară a criticat dur SND. La conferința de presă din 27 aprilie 2011 președintele PCRM V. Voronin referindu-se la „Strategia Națională de Descentralizare” menționa că „în spatele procesului de „descentralizare”, este urmărită de fapt ideea unei reforme administrativ-teritoriale generale”, calificată de el drept „genocid administrativ”. Modelul sovietic de delimitare

---

<sup>1</sup> Propunerile Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM) în legătură cu elaborarea programului guvernului pentru anii 2011-2014. [http://www.calm.md/doc.php?l=ro&idc=7&id=516&t=/Documente/Propunerile-CALM/Propunerile-Congresului\\_Autoritatilor-Locale-din-Moldova-CALM-in-legatura-cu-elaborarea-programului-guvernului-pentru-anii-2011-2014](http://www.calm.md/doc.php?l=ro&idc=7&id=516&t=/Documente/Propunerile-CALM/Propunerile-Congresului_Autoritatilor-Locale-din-Moldova-CALM-in-legatura-cu-elaborarea-programului-guvernului-pentru-anii-2011-2014) (accesat la 12.09.2013).

<sup>2</sup> Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 nr. 68 din 05.04.2012. Publicate în: Monitorul Oficial, nr. 143-148/465 din 13.07.2012.

teritorial-administrativă, reinstaurat prin antireforma din 2003, în viziunea președintelui PCRM, era ceva sacru, „cu ce nu se poate de jertfit niciodată, că sunt lucruri pe care nu se poate de economisit, care nu sunt de vânzare”.<sup>1</sup> În același timp, fracțiunea parlamentară PL insista asupra reformării organizării teritoriale a puterii publice. Deputatul Ana Guțu menționa în mai 2012: „Avem de implementat o reformă teritorial-administrativă, care nu este inclusă în programul de guvernare. Ne dăm bine seama că nu va veni Europa să investească într-un stat atât de mic, care este fărâmițat în așa-zise raioane și unde avem funcționari peste funcționari, președinți de raioane cu mașini la scară. Trebuie să ne revedem completamente mentalitatea, dar aceste schimbări sunt imposibil de efectuat peste noapte”.<sup>2</sup>

Prin Legea nr. 229 din 25.10.2012 municipiului Bălți i s-a atribuit statut de „unitate administrativ-teritorială” de nivelul al doilea.<sup>3</sup>

La 8 martie 2013 prim-ministrul VI. Filat a prezentat Președintelui Republicii Moldova demisia Guvernului.<sup>4</sup> Au urmat câteva guverne care s-au aflat la guvernare perioade mici de timp. Următorul cabinet de miniștri, condus de Iu. Leancă, a guvernat în perioada 31.05.2013 – 10.12.2014 (a rămas în exercițiu până la 18 februarie 2015).

La 30 noiembrie 2014 au avut loc alegeri parlamentare. Campania electorală și alegerile parlamentare, în general, s-au desfășurat calm și previzibil. În urma analizei de conținut a platformelor electorale ale concurenților care au trecut pragul electoral de 6%, prezint o succintă analiză a viziunilor lor privind democrația locală, organizarea teritorială a puterii publice și a modalităților de percepere a autonomiei locale și a dezvoltării durabile locale.

*Partidul Democrat din Moldova.* Chiar în preambulul platformei electorale a PDM se insista asupra faptului că documentul „este un cadru solid argumentat, bazat pe analize ale situației actuale și pe proiecții” fiind „o hartă de parcurs pe care Partidul Democrat din Moldova o propune spre realizare, etapă cu etapă”.

Integrarea în Uniunea Europeană a fost declarată drept prioritate pentru PDM, care va fi și în continuare un susținător puternic al vectorului de integrare europeană, „pentru că acest lucru înseamnă mai multă bunăstare,

---

<sup>1</sup> Alocuțiunea, Președintelui PCRM, Dlui V. Voronin, în cadrul conferinței de presă 27 aprilie 2011. [http://www.pcrm.md/main/index\\_md.php?action=news&id=6208](http://www.pcrm.md/main/index_md.php?action=news&id=6208) (accesat la 17.08.2017).

<sup>2</sup> Interviu Ana Guțu. <http://tribuna.md/2012/05/26/interviu-video-ana-gutu-%E2%80%9EAvem-nevoie-de-o-noua-reforma-administrativ-teritoriala%E2%80%9D/> (accesat la 26.05.2017).

<sup>3</sup> Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative nr. 229 din 25.10.2012. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 254-262 din 14.12.2012.

<sup>4</sup> Vlad Filat i-a prezentat lui Nicolae Timofti cererea de demisie a Guvernului. [http://www.publika.md/vlad-filat-i-a-prezentat-lui-nicolae-timofti-cererea-de-demisie-a-guvernului\\_1293641.html](http://www.publika.md/vlad-filat-i-a-prezentat-lui-nicolae-timofti-cererea-de-demisie-a-guvernului_1293641.html) (accesat la 22.09.2017).

stabilitate și libertate pentru Republica Moldova”. Din aceste considerente PDM „va susține reformele instituționale și va cere ca acestea să fie adoptate în regim accelerat de viitorul Parlament. Ne vom folosi de experiența statelor care au aderat la Uniunea Europeană pentru ca viteza adoptării reformelor să nu afecteze calitatea acestora”.

PDM a declarat că „va susține politici de protejare a intereselor legitime ale minorităților etnice de a-și păstra identitatea și tradițiile”. Pentru a realiza acest obiectiv PDM „va susține ca Autonomia Găgăuză să aibă în continuare un cuvânt important de spus în sistemul politic național”. Dar nu sunt oferite explicații de ce ar trebui o colectivitate teritorială locală, constituită din raționamente politice și în baza criteriului etnic să aibă „un cuvânt important de spus în sistemul politic național” și competențe mai largi decât alte colectivități teritoriale locale similare. Cred că este necesar de a renunța la practica atribuirii, în baza unor principii nefondate și ambigue, a diferitor „autonomii cu caracter special”. Astfel de „autonomie”, creată în baza principiului etnic, este cea mai sigură cale spre separatism. Cu atât mai mult că în anii 80-90 liderii de la Comrat își coordonau activitățile de creare a autonomiei găgăuze cu liderii de la Tiraspol, susținuți masiv de forțe politice influente din Rusia. Încurajarea exclusivismului etnic nu este altceva decât un stimulent pentru separatism.

De asemeni, PDM s-a pronunțat „în favoarea consolidării autonomiei și pentru descentralizarea administrativă de care vor beneficia toate autoritățile locale, inclusiv cele din UTA Găgăuzia”. În acest context, e necesar de precizat că autonomia locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, principiul autonomiei locale însuși fiind unul din acestea. Din acest principiu rezultă că trebuie să existe o legătură organică între autonomia locală și lege, dintre interesele locale și interesele naționale exprimate prin lege.

Pentru a avea creștere economică în viitor, PDM considera necesar de a investi mai mult în infrastructura locală, în special în sate, astfel încât aceasta să fie adusă la standarde europene. Pentru realizarea acestui deziderat PDM va susține: reabilitarea drumurilor locale, asigurând astfel conectarea mai bună a satelor cu centrele raionale și cu capitala țării; dezvoltarea rețelelor de apă și canalizare; dezvoltarea rețelei de gaz metan; sprijin pentru reconstrucția anuală a 5.000 de gospodării din spațiul rural; renovarea maternităților din fiecare centru raional; construcția a 5.000 de locuri de joacă, agrement și întremarea sănătății pentru copii.<sup>1</sup>

*Partidul Liberal Democrat din Moldova.* Platforma electorală a PLDM intitulată generic „Planul 2020”, potrivit cuvântului introductiv al președintelui partidului, oferă „o viziune clară pentru a mișca țara înainte”.

---

<sup>1</sup> Platforma electorală a PDM. <http://www.pdm.md/ro/platforma-electorală> (accesat la 24.11.2014).

Referitor la problema organizării teritoriale a puterii publice, autonomiei locale sau la necesitatea promovării reformei „administrativ-teritoriale”, platforma electorală a PLDM nu conține prevederi în mod expres. Cel de-al doilea pilon prevede unele măsuri tangențiale referitor la creșterea bunăstării populației rurale.

*Partidului Socialiștilor din Republica Moldova.* Platforma electorală a PSRM „Moldova are nevoie de Altceva!” a avut la bază idea moldovenismului primitiv și mesajul anti-european. Dezideratul PSRM a fost foarte clar specificat și insistent promovat: aderarea la Uniunea Vamală. În apropierea de Rusia și aderarea la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Cazaxtan, PSRM vedea „singura posibilitate de a reuni ambele maluri ale Nistrului”. PSRM a readus în actualitate renumita lozincă, rulată de PCRM în campania din 2001 - revizuirea rezultatelor „prihvatizării”.

Platforma electorală a Partidului Socialiștilor din Republica Moldova nu conține deziderate privind necesitatea perfecționării organizării teritoriale a puterii publice sau a consolidării autonomiei locale.<sup>1</sup>

*Partidului Comuniștilor din Republica Moldova.* Programul electoral al Partidului Comuniștilor din Republica Moldova „Doar PCRM! Doar Voronin !” pornește de la constatarea că „toate structurile guvernării, constituite după alegerile parlamentare din noiembrie 2010, au promovat politica de subjugare a statului moldovenesc”.

PCRM pleda pentru prezența minorităților naționale în toate domeniile de administrare a statului. Raionului Taraclia „îi va fi acordat statutul de raion național-cultural, întru conservarea și garantarea autenticității naționale, a limbii, tradițiilor și culturii bulgarilor”. Nu este clar ce ar include în sine noțiunea de „raion național-cultural”. Nici Constituția și nici actele normative care reglementează delimitarea teritorial-administrativă și activitatea administrației publice locale din Republica Moldova nu prevăd existența unei astfel de entități teritoriale. Raionul Taraclia a fost „decupat” în baza criteriului etnic și dispune de suficiente mijloace de conservare a autenticității naționale. În această situație, „menajarea” în scopuri electorale a unei minorități etnice poate fi interpretată ca stimulare a separatismului. Unica soluție viabilă în acest caz ar fi respectarea drepturilor cetățenilor, indiferent de naționalitatea lor și consolidarea autonomiei locale care ar oferi posibilitatea tuturor colectivităților locale să se autoadministreze în scopul soluționării problemelor ce țin de interesul public al respectivelor colectivități.

În general, programul electoral a fost plin de promisiuni populiste menite să asigure acțiunile prioritare ale PCRM.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Platforma electorală a PSRM „Moldova are nevoie de Altceva!”. <http://socialistii.md/electoral-a-2014/> (accesat la 17.08.2017).

<sup>2</sup> Programul electoral al PCRM. [http://www.pcrm.md/main/index\\_md.php?action=news&id\\_news\\_category=4](http://www.pcrm.md/main/index_md.php?action=news&id_news_category=4) (accesat la 17.08.2017).

*Partidul Liberal.* PL a militat pentru eliminarea tuturor consecințelor nefaste ale regimului comunist: doctrina, ideologia și simbolistica totalitară, extremismele politice, intoleranța, procesele de deznaționalizare continuate în forme ascunse, falsificarea identității naționale a românilor moldoveni, promovarea miturilor propagandistice ale vechiului regim.

Partidul Liberal a promovat ideea că statul trebuie să acționeze în limita puterii delegate de societate, în condițiile în care majoritatea resurselor financiare și naturale sunt alocate descentralizat prin mecanismele pieței libere, concurențiale.

În viziunea liberalilor, administrația publică trebuie redusă la dimensiunile sale normale, strict necesare, după criterii de eficiență, aflându-se în serviciul și sub controlul cetățenilor, ceea ce va permite reducerea nivelului general al cheltuielilor publice și, corespunzător, al impozitelor și taxelor.

Pentru consolidarea statului de drept și asigurării unei funcționări mai bune a instituțiilor democratice, PL a propus realizarea reformei constituționale. În acest sens, a fost elaborat proiectul unei noi Constituții a Republicii Moldova, conformă cu standardele europene care prevedea următoarele: a) consolidarea statului de drept și a supremației legii, b) garantarea unei reale separații și a echilibrului puterilor în stat, prin consolidarea independenței puterii judecătorești, c) transparența formării, administrării, utilizării și controlului resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și instituțiilor publice, d) „organizarea administrativ-teritorială a teritoriului Republicii Moldova” sub aspect administrativ în comune, orașe, regiuni, inclusiv localitățile din stânga Nistrului, și unitatea teritorială autonomă găgăuză.

Teritoriul Republicii Moldova trebuie să fie organizat, sub aspect administrativ, „reieșind din posibilitățile economice ale „unității administrativ-teritoriale”, din interesele cetățenilor, și nu în interesul puterii centrale, ceea ce va permite administrației publice libera desfășurare a activităților economice, precum și aplicarea cu succes a programelor de reformă economică. Administrația publică trebuie să fie aproape de cetățean și în serviciul acestuia”. O administrație publică modernă și eficientă presupune: îmbunătățirea calității serviciilor publice și asigurarea lor la cele mai mici costuri posibile, în termeni de impozite și taxe; pregătirea profesională continuă a funcționarilor publici; introducerea metodelor moderne de management; stabilirea unei structuri a administrației publice în funcție de obiectivele prioritare de dezvoltare durabilă a Republicii Moldova.

În domeniul dezvoltării rurale și modernizării satelor PL își propunea să accelereze dezvoltarea rurală a Republicii Moldova pentru a diminua disparitățile teritoriale în dezvoltarea socio-economică și pentru a reduce numărul de zone considerate a fi cele mai sărace și nedezvoltate.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Programul Politic al Partidului Liberal. <http://www.e-democracy.md/files/parties/pl->

În concluzie, constat că partidele angajate în campania electorală au fost preocupate mai mult de vectorul de dezvoltare geostrategică a țării. Ca și la alte alegeri parlamentare, platformele electorale ale concurenților electorali au fost „îmbibate” cu promisiuni populiste.

Cu toate că unele partide s-au autodefinit ca fiind proeuropene și ar fi fost logic să includă în platformele electorale ralierea la standardele europene în materie de consolidare a democrației locale, subiectul respectiv nu a fost elucidat nici măcar tangențial. Nici organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova nu a constituit o temă de dezbateri electorale.<sup>1</sup>

La 9 decembrie 2014, Curtea Constituțională a validat rezultatele alegerilor parlamentare și mandatele deputaților aleși la 30 noiembrie 2014, iar la 18 februarie 2015 a fost investit guvernul Ch. Gaburici care a activat până la 30 iulie 2015.

Următorul guvern, condus V. Streleț a fost investit la 30 iulie 2015 și demis la 29 octombrie 2015, dar și-a continuat activitatea până la 20 ianuarie 2016, când a fost investit guvernul P. Filip. De către guvernul Streleț a fost creat Consiliul național pentru reforma administrației publice, misiunea căruia consta în „asigurarea unui proces integrat de planificare strategică, de implementare și monitorizare a politicilor Guvernului în domeniul reformei administrației publice atât la nivel central, cât și la nivel local, corelând într-o manieră eficientă prioritățile naționale cu politicile sectoriale, angajamentele internaționale asumate și cadrul de resurse interne și externe”.<sup>2</sup>

Guvernul condus de P. Filip, în programul său de guvernare și-a propus două obiective importante privind reformarea organizării teritoriale a puterii publice locale: a) realizarea unui studiu-analiză comprehensiv și multidimensional de reorganizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova (cap. VII, pct. 4) și b) elaborarea și promovarea concepției de reformă teritorial-administrativă în spiritul delegării competențelor și facilitării accesului cetățenilor la serviciile publice (cap. VII, pct. 12).<sup>3</sup>

La 06 iulie 2016 Guvernul a aprobat *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020*.<sup>4</sup> Strategia vizează cinci dimensiuni ale administrației publice, și anume: creșterea responsabilității

---

program-2014-ro.pdf (accesat la 17.08.2017).

<sup>1</sup> Pentru detalii, a se vedea și: Cornea S. Alegerile parlamentare din 2014: organizarea teritorială a puterii publice în platformele electorale ale concurenților electorali. În: *Analele științifice ale Universității de Stat „B.P. Hasdeu” din Cahul*, Vol. X, Cahul, 2014, p. 190-195.

<sup>2</sup> Hotărârea Guvernului cu privire la Consiliul național pentru reforma administrației publice nr. 716 din 12.10.2015. Publicată în: *Monitorul Oficial*, nr. 291-295 din 23.10.2015.

<sup>3</sup> Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018. [http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul\\_republicii\\_moldova\\_-\\_programul\\_de\\_activitate\\_al\\_guvernului\\_republicii\\_moldova\\_2016-2018.pdf](http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova_-_programul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf) (accesat la 12.11.2016).

<sup>4</sup> Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016). Publicată în: *Monitorul Oficial* nr. 256-264 din 12.08.2016.



administrative; eficientizarea procesului de elaborare și coordonare a politicilor publice; îmbunătățirea serviciilor publice; modernizarea managementului finanțelor publice, a serviciului public și a resurselor umane.

Documentul aprobat se diferențiază de politicile precedente de reformare a administrației publice prin faptul că nu se limitează doar la autoritățile publice centrale, dar le vizează și pe cele locale. Strategia urmează să fie implementată în două etape: 2016-2018, perioadă în care se va pune accentul pe reformarea autorităților administrației publice centrale, și 2019-2020, care vizează reformarea autorităților locale.<sup>1</sup> Reforma va fi realizată cu asistență financiară în valoare de 15 milioane de euro sub formă de grant din partea Uniunii Europene.<sup>2</sup>

Pentru realizarea obiectivului specific „Consolidarea capacităților administrative prin reducerea fragmentării structurii administrativ-teritoriale și/sau dezvoltarea formelor teritoriale de alternativă de prestare a serviciilor publice”, la prima etapă, care include perioada 2016-2018, se preconizează realizarea următoarelor acțiuni:

1) Consultarea principalilor actori asupra opțiunilor de consolidare administrativă, propuse pentru implementare la următoarele alegeri locale prin organizarea atelierelor de instruire/consultare pentru identificarea modelului optim de organizare administrativ-teritorială.

2) Elaborarea conceptului și a foii de parcurs privind reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova (inclusiv eliminarea structurilor raionale), prin luarea deciziilor informate (în baza studiilor de optimizare și analiză la nivelul întregii țări) de creare a unităților administrativ-teritoriale, ale căror autorități să fie capabile să presteze servicii de calitate înaltă locuitorilor săi, asigurând, totodată, democrația locală, bazate pe interesele și preferințele părților interesate, pe valori universale, cum ar fi drepturile omului, egalitatea genurilor și incluziunea socială.

3) Elaborarea și promovarea pachetului de acte legislative și normative pentru trecerea la noul sistem administrativ în Republica Moldova, care să asigure condițiile necesare pentru amalgamarea voluntară, cooperarea intercomunală, delegarea anumitor competențe/funcții de către unele autorități publice locale către altele; instrumente de stimulare financiară a comunităților locale ce decid să se unească etc..<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Cabinetul de miniștri a aprobat Strategia de reformare a administrației publice. <http://www.gov.md/ro/content/cabinetul-de-ministri-aprobat-strategia-de-reformare-administratiei-publice> (accesat la 26.09.2016).

<sup>2</sup> UE finanțează cu 15 milioane de euro reforma administrației publice propusă de Guvernul Filip. <http://www.gov.md/ro/content/ue-finanteaza-cu-15-milioane-de-euro-reforma-administratiei-publice-propusa-de-guvernul> (accesat la 26.09.2016).

<sup>3</sup> Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016). Publicată în: Monitorul Oficial nr. 256-264 din 12.08.2016.

Pentru implementarea *Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* Guvernul a aprobat un Plan de acțiuni pentru anii 2016-2018.<sup>1</sup> În formularea și stabilirea acțiunilor Planului s-a ținut cont de prevederile Programului de activitate al Guvernului 2016-2020, constatările și recomandările partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova, inclusiv rezultatele Studiului „Principiile administrației publice”, realizat de Programul SIGMA al OECD în perioada octombrie 2015 – martie 2016, Notele informative din partea partenerilor de dezvoltare ai Moldovei, lansate în ianuarie 2015, dar și de bunele practici și standardele stabilite la nivelul țărilor Uniunii Europene.

În Plan au fost incluse doar acțiunile prioritare, care sunt considerate declanșatoare ale reformei, fiind corelate și sincronizate între ele, și care vor pune bazele schimbărilor anticipate în conformitate cu *Strategia de reformă a administrației publice*. La finele perioadei de implementare a Planului de acțiuni, după anul 2018, se preconizează evaluarea acestuia, utilizând indicatorii de monitorizare și țintele intermediare incluse în *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020*.<sup>2</sup>

La 4 martie 2016 Parlamentul a adoptat Legea nr. 24 din 04.03.2016 prin care toate consiliile locale/raionale din Republica Moldova au dobândit dreptul de a se adresa Curții Constituționale și de a schimba destinația terenurilor agricole, în limitele legii.<sup>3</sup> Aceste prevederi legale vor contribui la sporirea gradului de autonomie al colectivităților locale, iar autoritățile publice locale vor beneficia de pârgii reale în ceea ce privește dezvoltarea social-economică și apărarea mai efektivă a drepturilor și intereselor colectivităților locale.

Activitățile realizate în perioada 2012-2015 în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale au constituit mai puțin de 50% din toate acțiunile aprobate în *Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015*.<sup>4</sup> Și, deoarece multe acțiuni prevăzute de Strategie nu au fost realizate, la 15 iulie 2016 termenul de

---

<sup>1</sup> Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr. 1351 din 15.12.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 459-471 din 23.12.2016.

<sup>2</sup> Nota informativă la proiectul hotărârii Guvernului „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020”. <http://cancelaria.gov.md/ro/content/nota-informativa-la-proiectul-planului-de-actiuni-pentru-anii-2016-2018-pentru-implementarea> (accesat la 15.08.2017).

<sup>3</sup> Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 24 din 04.03.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 100-105 din 15.04.2016.

<sup>4</sup> Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016). Publicată în: Monitorul Oficial nr. 256-264 din 12.08.2016.

realizare a *Planului* a fost extins până în anul 2018.<sup>1</sup>

La 13 octombrie 2016, Parlamentul, cu votul a 50 de deputați, a adoptat *Strategia Națională de Dezvoltare Regională pentru anii 2016-2020*. *Strategia Națională de Dezvoltare Regională pentru anii 2016-2020* a fost elaborată în conformitate cu obligațiile asumate în Acordul de Asociere RM-UE și obiectivele trasate în *Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”*.<sup>2</sup> *Strategia* descrie și analizează situația existentă, identifică viziunea și obiectivele strategice de dezvoltare regională în perspectiva anului 2020. În *Strategie* sunt definite instrumentele și mecanismele de realizare a obiectivelor, identificate eventualele riscuri și prognozate rezultatele așteptate în urma implementării.

Guvernul a aprobat, la 29 iunie 2017, *Planul de acțiuni privind implementarea „Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020”*.<sup>3</sup> Planul urmărește realizarea a trei obiective specifice. Obiectivul specific „asigurarea accesului la servicii și utilități publice calitative”, include următoarele priorități: dezvoltarea infrastructurii de importanță regională și locală și dezvoltarea principiilor de regionalizare a serviciilor publice în domeniile gestionării deșeurilor solide și alimentării cu apă și canalizare. Obiectivul specific „asigurarea creșterii economice sustenabile în regiuni” prevede realizarea următoarelor acțiuni: conceptualizarea rețelei de centre urbane, consolidarea și dezvoltarea economiei regionale, consolidarea și dezvoltarea infrastructurii turistice în regiunile de dezvoltare. În cadrul obiectivului specific „îmbunătățirea guvernantei în domeniul dezvoltării regionale”, sunt preconizate următoarele acțiuni: perfecționarea cadrului legislativ și normativ în domeniul dezvoltării regionale și celui aferent, consolidarea cadrului instituțional și a potențialului administrativ, eficientizarea sistemului de monitorizare și evaluare a implementării Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. Cheltuielile aferente implementării Planului de acțiuni vor fi suportate din mijloacele bugetare aprobate, precum și din alte surse, în conformitate cu legislația în vigoare. Pentru realizarea Planului de acțiuni sunt preconizate peste 7 miliarde de lei. Cea mai mare parte din această sumă va fi direcționată pentru dezvoltarea infrastructurii de drumuri regionale și locale - 1,945 miliarde de lei, și pentru

---

<sup>1</sup> Legea cu privire la modificarea Legii nr. 68 din 5 aprilie 2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015 nr. 168 din 15.07.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 293-305 din 09.09.2016.

<sup>2</sup> Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 30-39 din 03.02.2017.

<sup>3</sup> Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 229-243/580 din 07.07.2017.

sporirea eficienței energetice a clădirilor publice - 469,1 milioane de lei.<sup>1</sup>

La 19 iulie 2017 Guvernul a aprobat *Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova*.<sup>2</sup> Proiectul a fost elaborat de Biroul Național de Statistică în vederea implementării Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană. La elaborarea proiectului nomenclatorului NUTS s-a ținut cont de experiența Lituaniei, Estoniei, României, altor țări. Conținutul proiectului nomenclatorului NUTS a fost consultat cu EUROSTAT.

Regiunile statistice au fost formate ținând cont de criteriile geografice, socio-economice, istorice, culturale și de alte circumstanțe. Prin urmare, la baza elaborării NUTS au stat delimitarea geografică a țării, conform regiunilor de dezvoltare existente, precum și imperativul privind asigurarea unor dimensiuni comparabile din punct de vedere al numărului populației. Totodată, reieșind din faptul că regiunea din partea stângă a Nistrului are un statut teritorial special, acestei regiuni i s-a atribuit nivelul NUTS 2, în condițiile în care nu se încadrează în limitele pragului demografic pentru acest nivel.<sup>3</sup> Astfel, Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova reprezintă un nomenclator ierarhic format din următoarele niveluri:

- ♦ nivelul 1 – o singură regiune statistică, ce cuprinde întreg teritoriul Republicii Moldova;
- ♦ nivel 2 – două regiuni statistice: partea de Vest (partea dreaptă a Nistrului) și partea de Est (partea stângă a Nistrului);
- ♦ nivel 3 – șase regiuni statistice: Nord, Centru, Sud, municipiul Chișinău, UTA Găgăuzia și „unitățile administrativ-teritoriale” din stânga Nistrului (Anexa 11).

Implementarea NUTS în statistica oficială va crea premise pentru producerea de indicatori statistici în profil regional, comparabili cu țările membre ale Uniunii Europene.

## 2.5. Concluzii la Capitolul 2

Elita politică din Republica Moldova nu a înțeles pe deplin care ar trebui să fie structura teritorială și mecanismul de realizare a puterii publice locale în noile condiții sociale, dar trebuie de avut în vedere faptul că anume această elită trebuie să adopte deciziile politice privind realizarea reformei organizării teritoriale a puterii locale.

---

<sup>1</sup> Guvernul a aprobat Planul de acțiuni privind implementarea „Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020”. <http://www.moldpres.md/news/2017/06/08/17004366> (accesat la 29.08.2017).

<sup>2</sup> Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Nomenclatorului unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova nr. 570 din 19.07.2017. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 253-264/663 din 21.07.2017.

<sup>3</sup> Guvernul a aprobat Nomenclatorul NUTS. <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=30&id=5695&parent=0> (accesat la 11.08.2017).

În perioada postsovietică, odată cu schimbarea sistemului politic, a fost necesar, în mod inevitabil, de a realiza reforma organizării teritoriale a puterii publice locale, deoarece, au fost distruse vechile mecanisme verticale de realizare a puterii.

De fapt, pe parcursul activității majorității guvernelor postsovietice au existat mai multe deficiențe:

- nu s-a realizat că integrarea europeană și orice progres important în domeniul economic, social, cultural etc. nu sunt posibile în condițiile unei administrației publice centrale și locale nereformate, excesiv de centralizate și politizate;

- nu s-a luat în considerare faptul dezvoltarea reală a țării nu este posibilă fără colectivități locale autonome, care dispun de suficiente resurse umane și materiale pentru a soluționa problemele populației locale;

- nu a existat o corelare a reformei administrației publice centrale cu cea locală, bazată pe principiile descentralizării și autonomiei locale;

- nu s-a înțeles, că pentru ca orice reformă să aibă succes și să fie durabilă, în proces urmează a fi implicați în timp util și în mod corespunzător toți actorii relevanți, dar în mod special, autoritățile locale, care de zeci de ani au fost excluși din procesul decizional la nivel național;

- nu a existat o voință politică clară și bine asumată de a duce pana la bun sfârșit reformele inițiate.<sup>1</sup>

Încercările de reformare a organizării teritoriale a puterii publice în Republica Moldova pe parcursul celor trei decenii de independență au fost influențate de un șir de factori care au perturbat procesul:

a) disensiunile din cadrul elitei politice privind orientările politice și geopolitice,

b) aprecierile contradictorii a experienței istorice în materie de delimitare teritorială a puterii publice,

c) probleme legate de rolul și poziția minoritățile naționale în noile realități,

d) tendințele separatiste din Sudul și Estul republicii,

e) reflexele centralizatoare ale clasei politice moștenite de la vechiul sistem.

Pentru realizarea reformelor este relevantă problema frecvenței schimbărilor, adică problema menținerii echilibrului între necesitatea de a adapta administrația la noile condiții de activitate și fenomenele negative care însoțesc de regulă, orice inovație.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Propunerile CALM în legătură cu elaborarea programului guvernului pentru anii 2011 - 2014. <http://www.calm.md/doc.php?l=ro&idc=7&id=516&t=/Documente/Propunerile-CALM/Propunerile-Congresului-Autoritatilor-Locale-din-Moldova-CALM-in-legatura-cu-elaborarea-programului-guvernului-pentru-anii-2011-2014> (accesat la 12.09.2013).

<sup>2</sup> Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: Studii de drept românesc, nr. 1, 1993, p. 44.

Experiența acumulată denotă faptul că forțele politice care au inițiat reforme în materie de organizare teritorială a puterii locale au avut o abordare mai mult normativistă a procesului și a rezultatelor preconizate. Au fost elaborate multe acte normative, asupra cărora s-a intervenit periodic cu modificări și completări. Dar, adoptarea sau amendarea unor acte normative nu este suficientă ca schimbarea scontată să se producă. Cadrul legislativ eficient este un element esențial în realizarea reformelor dar el trebuie racordat și armonizat cu celelalte elemente ale procesului de reformă.

Reglementările adoptate au reliefat lipsa unei viziuni coerente a legislatorului asupra materiei legiferate. Problematika „organizării administrativ-teritoriale”, după cum menționa I. Creangă, nu a avut la bază un concept bine definit și nu a făcut obiectul unui consens între formațiunile politice, prin urmare majoritățile parlamentare la fiecare patru ani au intervenit și au modificat legislația la acest capitol.<sup>1</sup>

Soluțiile oferite de clasa politică la provocările legate de organizarea teritorială a puterii locale nu au fost elaborate în baza unor abordări strategice de lungă durată ci au fost dictate, în mare parte, de factori subiectivi – în primul rând interesele de grup și politice ale majorităților guvernante care nu neapărat au coincis cu interesele de dezvoltare a Republica Moldova.

„Reorganizările” și „restructurările” au fost folosite mai mult pentru concedierea funcționarilor neloiali sau care aveau o altă „culoare politică” și plasarea în locurile eliberate a propriilor adepți, în baza unor concursuri simulate și fără teste de integritate sau de profesionalism.

Începând cu anul 2009 se revine la ideea organizării teritoriale a puterii locale în mai multe documente guvernamentale: Programele de activitate ale Guvernului, Strategia Națională de Descentralizare, Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Esența acestei reveniri se exprimă în recunoașterea fragmentării excesive a teritoriului, fapt ce creează dificultăți pentru funcționarea adecvată a autorităților locale.<sup>2</sup> Dar, nici guvernările „proeuropene” aflate la putere după 2009 nu au realizat o reformă a organizării teritoriale a puterii publice, beneficiind, de facto, de avantajele oferite de sistemul centralizat de distribuire teritorială a puterii publice pe care-l blamau fiind în opoziție.

Printre cauzele insuccesului procesului reformativ din Republica Moldova se numără și faptul că o anumită parte din birocratie se teme, din varii motive, de ideea de reformare a sistemului puterii publice locale.

---

<sup>1</sup> Creangă I. Administrația publică locală în contextul actualelor prevederi constituționale și perspectiva unor noi reglementări constituționale. În: Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele. Chișinău: TISH, 2005, p. 202.

<sup>2</sup> Simboreanu A. Retrospectivele evoluției și controversale reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. [http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-1\\_Simboreanu-Aurel-1\\_0.pdf](http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-1_Simboreanu-Aurel-1_0.pdf) (accesat la 17.11.2016).

### **3. STAREA ACTUALĂ ȘI NECESITATEA REFORMĂRII SISTEMULUI ORGANIZĂRII TERITORIALE A PUTERII LOCALE**

#### **3.1. Consecințele fragmentării teritoriale**

Sistemul organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova a fost edificat în baza valorilor regimului sovietic dispărut în acest areal la finele secolului XX. Structurile sistemului puterii locale create în perioada sovietică au avut ca funcție de bază, cu predilecție în zonele rurale, asigurarea cadrului administrativ și economic al funcționării colhozurilor. Însă condițiile sociale și politice, valorile și ritmul de dezvoltare s-au schimbat, iar actuala organizare teritorială a puterii locale împiedică realizarea procesului de descentralizare și consolidare a rolului puterilor locale în administrarea afacerilor publice la nivel local. Un conglomerat de colectivități locale mici, lipsite de bază economică și financiară, chiar de posibilitatea de a le crea, dar responsabile de soluționarea celor mai importante probleme economice și sociale ale populației, frânează dezvoltarea social-economică a colectivităților locale din Republica Moldova.

Din punct de vedere al organizării teritoriale a puterii publice, Republica Moldova este un stat fragmentat, cu un înalt grad de centralizare. Acest sistem de distribuire teritorială a puterii publice este unul inefficient, depășit de timp și care nu permite funcționarea eficientă a autorităților publice, fapt care afectează dezvoltarea socială și economică a colectivităților teritoriale locale.

Necesitatea reformării delimitării teritoriale a puterii publice este dictată de existența unui întreg complex de contradicții și probleme în organizarea teritorială a puterii publice care, pentru a fi soluționate, necesită o abordare sistemică. Organizarea teritorială a puterii publice de sorginte sovietică existentă în Republica Moldova nu mai corespunde noilor realități, practic fiind imposibil de a edifica o societate democratică în baza valorilor și a mecanismelor sovietice de distribuire teritorială a puterii publice.

Prezentăm în continuare o analiză a situației din Republica Moldova și raționamentele care rezultă din această cercetare științifică în favoarea reformei organizării teritoriale a puterii publice și a necesității de a reacționa prompt și în cunoștință de cauză la provocările dezvoltării societății contemporane.

Către momentul declarării suveranității, teritoriul RSS Moldovenești era delimitat în 40 de raioane care includeau 881 soviete sătești, 21 de orașe, dintre care 10 de subordonare republicană și 11 de subordonare raională, 49 „așezări de tip orășenesc”.<sup>1</sup> Fiecărui raion îi revenea, în medie, câte 76.000 locuitori, unele având cu mult sub media generală: Căinari – 42.700, Taraclia – 44.300, Șoldănești – 45.800, Leova – 52.800 și o suprafață medie de 800

---

<sup>1</sup> RSS Moldovenească. Orânduire administrativ-teritorială la data de 1 aprilie 1988. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1988, p. 5; Economia Națională a Republicii Moldova. Anuar statistic 1990. Chișinău: Universitas, 1991, p. 14.

km<sup>2</sup>.<sup>1</sup>

Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova a fost moștenită de la Uniunea Sovietică. Este important de a aminti faptul că hotarele entităților teritoriale ale statului sovietic erau stabilite în baza calculării ritmului de mobilizare militară și a numărului organizațiilor primare ale Partidului Comunist. Organizarea teritorială a puterii în RSS Moldovenească, aflată în componența URSS, era chemată să asigure realizarea obiectivelor statului sovietic și a economiei planificate: sistemul sovietic de administrare se caracteriza prin fărâmițarea excesivă a teritoriului. În perioada postbelică numărul raioanelor a variat în limitele a 18 – 60 unități. Ca o consfințire ideologică a „consolidărilor – divizărilor” raioanelor în timpul sovietic a fost teza privind „unitatea politică și economică a administrației în raion, punct nodal de realizare a directivelor partidului și puterii sovietice”. Când avea loc consolidarea raioanelor, drept rezultat trebuia să fie „micșorarea cheltuielilor pentru aparatul de stat”, iar în cazul fragmentării – „de a apropia puterea de populație”.<sup>2</sup> (Anexa 4)

În prezent, numărul total al colectivităților locale de nivelul I, potrivit *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001* este de 901 (853 în cele 32 de raioane, 19 în municipiul Chișinău, 3 în municipiul Bălți și 26 în UTA Găgăuzia). Dacă scoatem din ecuație, datorită specificității lor, municipiile Chișinău, Bălți și UTA Găgăuzia și luăm în calcul doar cele 32 de raioane, avem următorul tablou: media de colectivități locale într-un raion este de 26,7, media populației unui raion, în conformitate cu datele recensământului din 2014, este de 65.575 locuitori, numărul mediu de locuitori într-o colectivitate locală este de 2.476. Disproporția dintre raionul cu cea mai mare medie de locuitori care revine la o colectivitate locală - raionul Ialoveni cu 3.726 și raionul cu cea mai mică medie – Șoldănești cu 1.597 locuitori este de 2,3 ori. (Anexa 12) Dacă omitem din calcul populația reședințelor de raion, media populației colectivităților locale de nivelul I se diminuează. Spre exemplu, pentru raionul Cahul, dacă vom elimina din totalul populației de 105.324 populația municipiului Cahul – 28.763, vom contabiliza media de 2.069 pentru o colectivitate locală.<sup>3</sup> Reiterăm că majoritatea dintre aceste colectivități teritoriale locale se află în imposibilitatea de a se întreține financiar prin taxe și impozitele locale colectate. În consecință, puterea locală nu poate asigura acordarea serviciilor publice necesare, iar populația, evident, este privată de aceste servicii.

Egalitatea formală a colectivităților locale se află în plină contradicție cu

<sup>1</sup> Osoianu I. Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova. Chișinău, IPP, 2003. <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=162&year=2003> (accesat la 14.03.2010).

<sup>2</sup> Gudîm A. Raioanele și economia. În: Săptămîna, 20.06.2003, p. 7.

<sup>3</sup> Calculat de autor, potrivit datelor Recensământului din 2014. <http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=479> (accesat la 23.11.2017).



deosebirile majore cantitative și calitative dintre ele. Asimetria organizării teritoriale a puterii publice se manifestă în următoarele aspecte: a) după suprafață, b) după numărul populației, c) după gradul de urbanizare, d) după venituri per capita, e) după nivelul cheltuielilor per capita.<sup>1</sup>

Dezvoltarea socială și economică a Republica Moldova prezintă o neomogenitate pronunțată fiind una puternic polarizată și cu persistente dezechilibre teritoriale activitățile fiind concentrate în mare parte în jurul a câteva orașe. Principalul pol de concentrație regională a populației ocupate în întreprinderile active, a PIB-ului, a producției industriale și de servicii, precum și a investițiilor continuă a fi municipiul Chișinău, care are avantaj comparativ cu celelalte regiuni, fiind specializat în industrie și servicii, pe când restul regiunilor – în agricultură. Sectorul de servicii, de asemenea, este supraconcentrat în Chișinău și are o importanță minoră în restul regiunilor. Putem afirma cu certitudine că în Republica Moldova există două realități economice paralele: pentru întreaga țară, cu excepția capitalei, economia este una preponderent agrară, în timp ce în Chișinău și, parțial, Bălți, aceasta este mai mult axată pe servicii și industria prelucrătoare.<sup>2</sup>

Pe lângă polarizarea socială și economică corelată cu disparități substanțiale între regiuni, Republica Moldova se confruntă și cu o discrepantă în creștere dintre comunitățile rurale și cele urbane. Aceasta este determinată, în principal, de concentrarea mare a activității economice și a forței de muncă calificată în capitală și în unele orașe, dezvoltarea socio-economică dezechilibrată a regiunilor, orientarea continuă și excesivă a regiunilor rurale către agricultură, lipsa ocupațiilor alternative în alte sectoare economice, care rezultă în emigrarea forței de muncă și în stagnarea reformelor.<sup>3</sup>

Urmare a disparităților teritoriale, una dintre marile provocări de dezvoltare durabilă pentru Republica Moldova, este repartizarea neuniformă a veniturilor pe regiuni: disparitățile curente sunt reminiscențe ale perioadei sovietice, datorită industrializării neuniforme și urbanizării incomplete a țării, care au fost amplificate în procesul de tranziție.<sup>4</sup> Discrepanțele considerabile privind veniturile pe regiuni sunt ilustrate în Tabelul 1.

Disparitățile regionale se datorează disfuncționalităților structurale ale sistemului economic și social asupra cărora trebuie să se intervină pentru a reduce inegalitățile dezvoltării teritoriale: atenuarea treptată a disparităților teritoriale constituie o provocare majoră a puterii publice, fiindcă aceste disparități poartă în sine un potențial prezumtiv de instabilitate, ele

<sup>1</sup> Mihalache F., Croitoru A. Organizarea teritorială a spațiului rural în contextul reformei administrative. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2014, nr. 2 (35), p. 54.

<sup>2</sup> Morcoțîlo Iu. Dezvoltarea regională și două realități paralele. [http://expertgrup.org/media/k2/attachments/Dezvoltarea\\_regionala\\_si\\_doua\\_realitati\\_paralele.pdf](http://expertgrup.org/media/k2/attachments/Dezvoltarea_regionala_si_doua_realitati_paralele.pdf) (accesat la 18.09.2016).

<sup>3</sup> Note informative din partea Partenerilor de dezvoltare ai Moldovei. [http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/briefing\\_book\\_rom.pdf](http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/briefing_book_rom.pdf) (accesat la 10.10.2016).

<sup>4</sup> Morcoțîlo Iu. Op. cit.

alimentează polarizarea economică, care poate ușor să se transforme într-o polarizare socială și, în consecință, să amplifice antagonismele sociale care pot avea influențe destabilizatoare asupra sistemului puterii publice. În sensul reliefat de idei este de subliniat că atestăm actualmente multiple constrângeri care nu permit colectivităților locale să elaboreze și să implementeze proiecte fezabile de dezvoltare, să asigure servicii publice de gospodărie comună calitative și eficiente, să dezvolte infrastructura locală, să mobilizeze resursele necesare dezvoltării. Conform Indicelui deprivării financiare (indicele de deprivare financiară include următorii indicatori: rata veniturilor proprii în total venituri, ponderea cheltuielilor administrative în total venituri proprii și veniturile bugetului local pe persoană), în medie, cele mai dezavantajate raioane din unghiul de vedere al veniturilor bugetare și al capacității administrative sunt primăriile rurale din raioanele Dubăsari, Călărași, Rezina și Leova. Majoritatea localităților din aceste raioane sunt foarte sărace, volumul mediu al veniturilor bugetelor locale pe cap de locuitor nu depășește 100 USD, ponderea veniturilor proprii în bugetele locale fiind în jur de 10%, iar cheltuielile administrative depășind uneori de 5 ori veniturile proprii generate. Astfel, se constată că aceste localități dispun de o bază fiscală insuficientă, sunt într-o dependență majoră de transferurile alocate de la autoritatea centrală și se confruntă cu incapacitate de a gestiona și de a genera venituri în volumul necesar.<sup>1</sup>

Tabelul 1. Produsul Intern Brut Regional pentru anii 2013 și 2014  
(în prețuri curente, mii lei)

Regiuni de dezvoltare	PIBR		PIBR pe locuitor	
	2013	2014	2013	2014
Centru	15.964.951	17.973.693	15,05	16,96
mun. Chișinău	56.038.053	62.869.976	69,83	77,90
Nord	18.381.911	20.519.025	18,44	20,66
Sud	9.001.710	9.704.175	16,78	18,14
U.T.A. Găgăuzia	2.834.781	3.064.634	17,52	18,94
<b>TOTAL PIB</b>	<b>100.510.471</b>	<b>112.049.578</b>	<b>28,25</b>	<b>31,51</b>

Sursa: Lansarea Produsul Intern Brut Regional în Republica Moldova. <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=30&id=5376&parent=0> (accesat la 19.10.2016).

Există diferențe foarte mari și între raioane: cel mai mare raion ca populație (Orhei - 124,8 mii de locuitori) are o populație de 4,4 ori mai mare decât cel mai mic raion (Basarabeasca - 28,2 mii).<sup>2</sup> După suprafață, cel mai

<sup>1</sup> Notă informativă privind nivelul de dezvoltare social-economică al localităților/raioanelor/regiunilor Republicii Moldova conform IDAM. <http://www.mec.gov.md/ro/content/indicatori-social-economici-pe-localitati> (accesat la 12.10.2016).

<sup>2</sup> Populația stabilă, la 1 ianuarie 2017 pe Raioane și orașe și Ani. <http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice/20%20P>

mare raion (Cahul - 1545,28 km<sup>2</sup>) este de 5.2 ori mai mare decât cel mai mic raion (Basarabeasca - 294,54 km<sup>2</sup>).<sup>1</sup> Cele mai puțin dezvoltate raioane din țară, conform Indicelui de Deprivare a Ariilor Mici (IDAM), sunt: Rezina, Ocnița, Șoldănești, Nisporeni, Telenești, iar cele mai prospere localități din țară se află în municipiile Chișinău, Bălți, în UTA Găgăuzia și raionul Anenii Noi. Ele se caracterizează prin cea mai bună infrastructură locală, cea mai dinamică activitate antreprenorială, servicii de educație și sănătate mai accesibile, situație demografică mai bună. Din punct de vedere economic cele mai slab dezvoltate se dovedesc a fi raioanele Nisporeni, Șoldănești, Ungheni, Rezina, Cantemir. În cealaltă parte a clasamentului se situează municipiul Chișinău, raioanele Anenii Noi, Râșcani și Ialoveni, care înregistrează cea mai dinamică activitate economică.<sup>2</sup> (Anexa 13)

Dacă Republica Moldova ar fi fost mai omogenă din punct de vedere teritorial, astfel încât numărul mediu al populației raioanelor ar fi stabilit la 260-270 mii oameni (dimensiunea medie a unităților administrativ-teritoriale create în rezultatul reformei din 1999), costurile administrative ale autorităților publice locale de nivelul doi s-ar reduce la jumătate din cele actuale. În cazul unui alt scenariu, dacă Republica Moldova ar fi fost delimitată în 22 raioane a câte 110 mii locuitori în fiecare decât în 32 de raioane de dimensiuni diferite, costurile administrative ale acestei scheme ar fi cu 31% mai puțin decât cheltuielile implicate de situația curentă. Menținerea unei administrări raionale atât de scumpe și care oferă o gamă limitată de servicii publice reprezintă un exemplu de ineficiență economică extremă.<sup>3</sup>

Cu toate că un număr mare de colectivități locale, care cuprind 80% din populația Republicii Moldova, pot participa la activități transfrontaliere în cadrul euroregiunilor, revenirea la raioanele de tip sovietic a periclitat grav această formă de cooperare.<sup>4</sup> Și-au pierdut sensul acordurile încheiate de autoritățile județene cu parteneri transfrontalieri, deoarece fiecare județ a fost fracționat în 2-5 raioane.<sup>5</sup> Competitivitatea Republicii Moldova ține foarte

---

opulatia%20si%20procesele%20demografice\_\_POP010/POP010300reg.px/table/tableViewLa  
yout1/?rxid=2345d98a-890b-4459-bb1f-9b565f99b3b9 (accesat la 25.12.2017).

<sup>1</sup> Populația Republicii Moldova pe vârste și sexe, în profil teritorial la 1 ianuarie 2010. Chișinău: BNS, 2010, p. 12.

<sup>2</sup> Notă informativă privind nivelul de dezvoltare social-economică al localităților/raioanelor/regiunilor Republicii Moldova conform IDAM. <http://www.mec.gov.md/ro/content/indicatori-social-economici-pe-localitati> (accesat la 12.10.2016).

<sup>3</sup> Osoian I. et. al. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Chișinău: Expert Grup, 2010, p. 64.

<sup>4</sup> Puiu V. Republica Moldova ignoră potențialul euroregiunilor. <http://www.timpul.md/articol/republica-moldova-ignora-potentialul-euroregiunilor-54221.html> (accesat la 15.10.2016).

<sup>5</sup> Cornea S. Cooperarea transfrontalieră a colectivităților locale din Republica Moldova: între oportunități și șanse nerealizate. În: Південь України: етноісторичний, мовний, культурний та релігійний виміри”, Одеса: ОНМУ, 2017, с. 167.

mult de modalitatea în care vor fi minimalizate disparitățile teritoriale și de organizarea teritorială eficientă a puterii publice, fapt care va contribui la o mai bună guvernare. Numai astfel se poate asigura Republicii Moldova o perspectivă de a ieși din cercul vicios al trecutului sovietic și de a se încadra în familia statelor europene.

Teritoriul Republica Moldova <sup>1</sup> cuprinde o suprafață comparabilă cu o regiune de dezvoltare din România. De exemplu, suprafața Regiunii de Dezvoltare Nord-Est a României este de 36.850 km<sup>2</sup> (15,46% din suprafața totală a țării), incluzând 6 județe (Bacău, Botoșani, Neamț, Iași, Suceava și Vaslui) cu populația de 3.734.546 locuitori (17,25% din populația României).<sup>2</sup>

Pentru a elucida mai explicit problema fragmentării teritoriale a Republica Moldova este util să comparăm suprafețele raioanelor (Anexa 14) cu cele ale județelor din România. Cel mai mare județ din România, Timiș, este mai mare de cinci ori decât cel mai mare raion – Cahul, cel mai mic județ al României este Ilfov, 1583 km<sup>2</sup>, dar cu cea mai mare densitate a populației – 245 locuitori/ km<sup>2</sup> (populația județului la 01 ianuarie 2016 era de 390.751 locuitori).<sup>3</sup> (Anexa 15)

Fragmentarea teritorială excesivă a condiționat și alte efecte asupra structurii organizaționale și a funcționalității eficiente a autorităților administrației publice locale. Baza fiscală și veniturile colectate în cadrul unei colectivități locale sunt insuficiente pentru a menține aparatul administrativ care să poată asigura servicii publice, mai ales că cheltuielile alocate la salarizarea personalului constituie cel mai important articol din cheltuielile bugetelor locale. Majoritatea colectivităților locale rurale (care reprezintă 94% din numărul lor total) se află în imposibilitatea de a se întreține financiar din taxele și din impozitele locale colectate. În cele mai mici trei raioane (Basarabeasca, Șoldănești, Dubăsari) media cheltuielilor administrative pe cap de locuitor este de 2,6 ori mai mare decât în cele mai mari trei raioane (Hâncești, Cahul, Orhei).<sup>4</sup> În majoritatea bugetelor administrației publice locale, cu excepția primăriilor mari, cum ar fi Chișinău și Bălți, ponderea taxelor locale, veniturilor proprii și veniturilor defalcate din impozitele generale de stat, este foarte mică. Primăriile depind foarte mult de transferurile din bugetul de stat (58% dacă ținem cont de Chișinău și Bălți și 70% fără aceste două municipii), situație ce le slăbește din punct de vedere financiar și le diminuează capacitatea de exercitare a responsabilităților. Cheltuielile autorităților locale au constituit circa 24% din totalul cheltuielilor consolidate ale autorităților publice locale în ultimii ani, iar majoritatea lor țin de educație

<sup>1</sup> Anuarul statistic al Republicii Moldova 2015. Chișinău: BNS, 2015, p. 10.

<sup>2</sup> Regiunea de Dezvoltare Nord – Est. [http://www.mdrl.ro/\\_documente/regiuni/1.NE\\_ro.pdf](http://www.mdrl.ro/_documente/regiuni/1.NE_ro.pdf) (accesat la 26.10.2016).

<sup>3</sup> Populația României pe localități la 1 ianuarie 2016 (după domiciliu). B.: INS, 2016, p. 25.

<sup>4</sup> Osoian I. et. al. Op. cit., p. 64.

- circa 60% din cheltuielile totale ale bugetelor locale, fiind vorba, cu predilecție, de salarii. Următoarele cele mai mari cheltuieli ale bugetelor locale sunt cheltuielile administrative (7% din totalul bugetelor locale) și protecția socială (10%).<sup>1</sup>

Considerăm substanțial de a preciza că frecvența interacționării cetățeanului cu autoritatea publică locală este una redusă. Potrivit datelor sondajului național „Calitatea guvernării evaluată prin prisma serviciilor acordate de stat” efectuat în perioada 14-25 septembrie 2016, pe parcursul a ultimelor 12 luni doar 25,5 % dintre respondenți au contactat autoritățile publice locale și doar la 70,5% dintre aceștia, problema cu care s-au adresat le-a fost rezolvată<sup>2</sup> și nu este logic de a întreține din bugetul public aparatul administrativ, cu atât mai mult că acesta nu prea are mari posibilități de a face ceva pentru cele o mie sau două mii de locuitori ai localității lor. Sumele economisite din cheltuielile legate de întreținerea aparatului administrativ ar fi mult mai necesare în domenii ca educație, medicină sau infrastructură, subliniem noi.

Ponderea veniturilor locale în veniturile totale ale bugetelor raioanelor este la o cotă foarte mică. În anul 2014 media ponderii veniturilor locale în veniturile totale ale raioanelor a fost de 0,8%. În majoritatea absolută a bugetelor raioanelor în anul 2014 ponderea veniturilor locale a fost sub un procent, excepție au fost doar trei raioane: Râșcani – 5,78%, Criuleni – 5,77%, Ocnița – 1,69%. Situația este mai bună în municipiile Chișinău și Bălți, în care ponderea veniturilor locale în veniturile totale ale bugetelor municipale fiind de 13,34% și, respectiv, 13,08%.<sup>3</sup> (Anexa 16) De exemplu, bugetul raionului Orhei (cel mai mare după populație) pentru anul 2016, capitolul venituri constituie suma de 210.990.600 lei, dintre care transferurile din bugetul național alcătuind 177.624.900 lei. Astfel, veniturile proprii constituie 33.365.700 lei, însumând 15,8% din totalul veniturilor,<sup>4</sup> În raionul Cahul (cel mai mare după suprafață) ponderea resurselor generale interne în structura veniturilor bugetului raional pe semestrul I al anului 2016 a constituit 11 % (12.529.100 lei), transferurile – 85 % (97.768.300 lei), resursele fondurilor speciale – 1,0 % (1.206.000 lei) și resursele atrase de instituții – 3,0% (2.900.400 lei).<sup>5</sup> Analiza cheltuielilor sub aspectul clasificăției economice

---

<sup>1</sup> Prohnițchi V. Reorganizarea administrativ-teritorială: o componentă esențială a unei descentralizări de succes în Republica Moldova. În: Guvernare și democrație, nr. 1 (7), 2011, p. 46.

<sup>2</sup> Calitatea guvernării evaluată prin prisma serviciilor acordate de stat. Sondaj național. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2016, p. 4-5, 7.

<sup>3</sup> Transparența bugetară a orașelor, satelor și raioanelor în Moldova. <http://localbudgets.viitorul.org/> (accesat la 02.10.2016).

<sup>4</sup> Consiliul Raional Orhei. Proiecte de acte. <http://or.md/proiecte-de-acte/> (accesat la 04.11.2016).

<sup>5</sup> Notă explicativă la Decizia Consiliului Raional Cahul „Cu privire la aprobarea raportului

denotă că ponderea majoră în cheltuielile publice ale bugetelor celor două raioane în anul 2016 revine cheltuielilor de personal: în raionul Orhei – 60,1%,<sup>1</sup> iar în raionul Cahul – 79,2%.<sup>2</sup>

În general, politica transferurilor de la bugetul național către bugetele locale are un impact negativ asupra eficienței activității autorităților locale, exceptând localitățile în care, datorită situației economice precare și a bazei impozabile infime, nu ar putea fi asigurată nici satisfacerea necesităților vitale esențiale ale populației fără finanțarea lor din bugetul de stat. Astfel, transferurile pot să influențeze într-un mod negativ eficiența, dar, totodată, și ineficiența activității autorităților publice locale. Relația negativă dintre aceste două variabile este explicată prin două tendințe simultane: a) veniturile din transferurile de la bugetul de stat, datorită faptului că nu provin din baza impozabilă locală, sunt utilizate inefficient și b) autoritățile publice locale nu sunt motivate să-și sporească eficiența, deoarece sunt remunerate anume pentru ineficiență prin transferurile de la bugetul de stat.<sup>3</sup> În urma implementării *Legii nr. 397-XV din 16.10.2003* în redacție nouă,<sup>4</sup> cel puțin 170 de colectivități locale primesc mai puțini bani, iar numărul primăriilor care nu au șanse de supraviețuire este mult mai mare.<sup>5</sup>

În concluzie menționăm că autoritățile publice locale trebuie să dispună de resurse proprii suficiente pe care să le gestioneze sub propria răspundere pentru a-și exercita atribuțiile, obținând, în asemenea manieră, o autonomie financiară autentică.

Datorită insuficienței resurselor disponibile majoritatea autorităților publice locale se află în incapacitatea de a oferi servicii publice de calitate locuitorilor, în condițiile în care 94% din numărul lor total se află în mediul rural. Imposibilitatea obținerii economiilor de scară în furnizarea serviciilor publice locale (de calitate), din cauza numărului redus al populației colectivităților locale, pune nejustificat în sarcina autorităților de nivelul al doilea responsabilități care ar trebui îndeplinite la nivel local și mărește prețul

---

privind executarea bugetului raional Cahul pe semestrul întâi al anului 2016” nr. 1 din 03.11.2016.

<sup>1</sup> Consiliul Raional Orhei. Proiecte de acte. <http://or.md/proiecte-de-acte/> (accesat la 04.11.2016).

<sup>2</sup> Notă explicativă la Decizia Consiliului Raional Cahul „Cu privire la aprobarea raportului privind executarea bugetului raional Cahul pe semestrul întâi al anului 2016” nr. 1 din 03.11.2016.

<sup>3</sup> Lupușor Ad., Babin Ad. Eficiența autorităților publice locale din Republica Moldova: importanța și factorii determinanți. Chișinău: Expert-Grup, 2011, p. 12-13.

<sup>4</sup> Legea privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003. Republicată în: Monitorul Oficial, nr. 397-399/703 din 31.12.2014.

<sup>5</sup> V. Ioniță „Dacă am optimiza 300 de primării am câștiga 150 milioane de lei pentru investiții”. <http://viitorul.org/newsview.php?l=ro&idc=132&id=5243&t=%2FSTIRI-EVENIMENTE-IDIS%2FINTERVIU-Veaceslav-Ionita-Daca-am-optimiza-300-de-primarii-am-catiga-150-milioane-de-lei-pentru-investitii> (accesat la 04.07.16).

serviciilor publice oferite. Dimensiunea teritorială redusă, numărul mic de locuitori și baza fiscală inexistentă fac imposibilă realizarea unor planuri efective de dezvoltare economică și socială la nivel local.<sup>1</sup> Aceste fenomene au loc în condițiile în care infrastructura Republicii Moldova se află într-o stare deplorabilă: potrivit unui raport al Forumului Economic Mondial, în anul 2012 drumurile din Republica Moldova au fost apreciate drept cele mai proaste din lume.<sup>2</sup> Cu toate că pe parcursul ultimilor cinci ani situația s-a ameliorat la capitolul infrastructură, Republica Moldova plasându-se pe locul 88 din 137 de state incluse în raport, calitatea drumurilor continuă a fi o problemă.<sup>3</sup> Potrivit ultimelor datelor furnizate de World Economic Forum, Republica Moldova, după calitatea drumurilor se plasează pe locul 132 din 138 de state incluse în clasament.<sup>4</sup>

Densitatea rețelei de drumuri publice variază între 22 și 40 km per 100 km<sup>2</sup>, regiunea de dezvoltare Nord dispunând de o densitate de 34 km per 100 km<sup>2</sup>, comparativ cu 31 în regiunea de dezvoltare Centru și 28 km per 100 km<sup>2</sup> în regiunea de dezvoltare Sud.<sup>5</sup> Pentru Republica Moldova, care este o țară agrară, construirea unei rețele de drumuri performante ar soluționa foarte multe probleme. Potrivit unui raport prezentat de Institutul Internațional de Cercetare a Politicilor Alimentare din Washington, investițiile în rețelele de transport și electricitate în națiunile în curs de dezvoltare sunt printre cele mai bune metode de combatere a foametei până în 2030, deoarece un sfert din toate alimentele este irosit după recoltare datorită drumurilor necalitative.<sup>6</sup>

Starea precară a infrastructurii fizice limitează posibilitățile de dezvoltare a zonelor rurale din Republica Moldova. Gospodăriile din mediul rural sunt cu mult mai puțin dotate cu facilități de locuit decât gospodăriile din mediul urban. În afară de electricitate, cu acoperire de 100% în Republica Moldova, gospodăriile rurale, de fapt, duc lipsă de apă caldă, încălzire centralizată și sisteme de canalizare. Asigurarea locuințelor cu gaze din rețea în anul 2015 a fost de 59% total pe republică, dintre care mediul urban – 85,4%, iar cel rural – 37,8%. De apeduct din rețea publică beneficiau 64,0%

<sup>1</sup> Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 nr. 68 din 05.04.2012, Preambul, Partea 1, Capitolul IV Capacitatea administrativă a APL. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 143-148/465 din 13.07.2012.

<sup>2</sup> The Global Competitiveness Report 2012–20013. Geneva: WEF, 2012, p. 413.

<sup>3</sup> The Global Competitiveness Report 2017–2018. Geneva: WEF, 2017, p. 329.

<sup>4</sup> Quality of roads. [http://reports.weforum.org/pdf/gci-2016-2017-scorecard/WEF\\_GCI\\_2016\\_2017\\_Scorecard\\_EOSQ057.pdf](http://reports.weforum.org/pdf/gci-2016-2017-scorecard/WEF_GCI_2016_2017_Scorecard_EOSQ057.pdf) (accesat la 24.04.2018).

<sup>5</sup> Infrastructura de drumuri în profil teritorial. [http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective\\_governance/territorial-statistics-analytical-briefs/analytical-brief-3.html](http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective_governance/territorial-statistics-analytical-briefs/analytical-brief-3.html) (accesat la 18.01.2017).

<sup>6</sup> Doyle A. One Of The Most Effective Ways To Fight Hunger In Developing World Is To Build Better Roads: Study. <http://uk.reuters.com/article/us-environment-food-idUKKBN0L200520150129> (accesat la 11.10.2016).

din locuințe, dintre care în mediul urban - 90%, în cel rural - 43,2%: doar 1,7% din locuințele rurale a beneficiat de sistem de canalizare publică, media pe republică fiind de 33% (mediu urban – 72,1%). Grup sanitar în interior aveau 12,2% din locuințele rurale, media pe țară fiind de 41,1%, iar în mediul urban – 77,2%.<sup>1</sup> (Anexa 17).

Referitor la incapacitatea puterii locale de a asigura servicii publice necesare locuitorilor, se cere de menționat că problema nu constă neapărat în majorarea sumelor de bani puse la dispoziția autorităților publice locale, soluția ar consta în crearea unui mecanism de gestionare eficientă a banilor. Bani, fără potențial uman și tehnic pentru asimilarea lor, nu vor produce efectele scontate.

### **3.2. Participarea publică la nivel local: factorii de influență**

Într-un model teoretic ideal, colectivitatea locală delegă reprezentanții săi pentru a exercita puterea și realizează controlul asupra activității lor. În practica politică reală a Republicii Moldova populația locală este slab conectată la procesele de administrare a afacerilor publice locale, fiindu-i atribuit de către clasa politică autohtonă mai mult rolul de electorat. Nivelul scăzut al activismului social al locuitorilor și dezvoltarea slabă a sectorului asociativ la nivel local frânează procesul de includere activă a păturilor largi ale populației în activitățile de autoadministrare, contribuie la menținerea deficitului de funcționari publici la nivel local. Nivelul de trai al populației și politica socială a statului sunt de asemenea natură încât nu stimulează participarea politică participativă, caracteristică societăților democratice. Evoluția puterii locale în statele democratice contemporane este o dovadă a faptului că numai încrederea locuitorilor în eficiența participării lor la viața publică locală, convingerea că autoritățile locale acționează pentru realizarea interesului comun și sunt responsabile în fața populației, pot contribui la activizarea comunităților locale.

În pofida axiomei că în colectivitățile locale mici gradul de implicare a cetățenilor la viața publică este mai înalt, în Republica Moldova atestăm altă situație – neparticiparea și dezinteresul populației față de afacerile publice locale și față de activitatea autorităților publice locale pe care le aleg și care o reprezintă. Participarea publică este influențată de mulți factori, care depind atât de autoritățile publice locale, cât și de locuitori sau grupurile de interese, dar și de mediul politic, economic, social și spiritual din societate. În același timp notăm că una din principalele probleme ale participării publice în statele postsovietice ține de insuficiența culturii politice participative, în acest aspect, una din întrebările esențiale privind participarea publică poate fi formulată în

---

<sup>1</sup> Statistica socială. [http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala\\_\\_04%20NIV\\_\\_NIV040/NIV041300.px/?rxid=8ebd14c1-7adf-494b-9840-9cb85498f247](http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala__04%20NIV__NIV040/NIV041300.px/?rxid=8ebd14c1-7adf-494b-9840-9cb85498f247) (accesat la 25.10.2016).



maniera următoare: cine ar trebui implicat în procesele de creare de politici publice și cine este implicat *de facto* în aceste procese? Numeroasele studii existente la acest capitol arată că există mari diferențe între grupuri în ceea ce privește probabilitatea ca ele să participe și participarea lor reală la nivel local.<sup>1</sup>

Aceasta fiind starea de lucruri, nu este deloc întâmplător faptul că în cadrul sondajului BOP din octombrie 2016, 56% din respondenți regretă destrămarea URSS, iar la întrebarea „Ați dori sau nu reconstituirea URSS și a sistemului socialist?”, 47,5% din respondenți au răspuns afirmativ.<sup>2</sup> În condițiile în care aproape jumătate din populație își dorește reconstruirea unui sistem dispărut și pentru reconstruirea căruia nu există premise, pune mari semne de întrebare cu privire la edificarea unui sistem de organizare a puterii locale, care să se bazează pe activismul social al populației locale, mai ales că 89,7% din respondenții sondajului BOP din aprilie 2016 considerau că Republica Moldova nu este guvernată de voința poporului,<sup>3</sup> aceste cifre regăsindu-se și în sondajele următoare. În acest context, mai menționăm faptul că în Republica Moldova peste 70% din populația în vârstă de 55 ani și mai mult nu are oportunități de a participa în viața economică și socială și, respectiv, nu valorifică oportunitatea pentru îmbătrânire activă și sănătoasă, doar una din zece persoane în vârstă se implică în viața socială.<sup>4</sup> Urmare a celor elucidate, considerăm că în procesul de elaborare a politicilor publice locale cercetătorii, dar și decidenții politici, trebuie să răspundă, cu predilecție, la o întrebare foarte importantă: este pregătită și își dorește populația Republica Moldova asumarea responsabilităților pentru autoadministrarea afacerilor publice în sensul prevăzut de *Carta europeană a autonomiei locale*?

Potrivit opiniei noastre, există mai multe explicații ale fenomenului neimplicării cetățenilor în rezolvarea problemelor locale și în procesul decizional local. În urma cercetărilor efectuate am stabilit următoarele cauze ale neparticipării populației la procesul de administrare a afacerilor publice la nivel local:

- relațiile dintre populație și puterea publică locală sunt, în cea mai mare măsură, deteriorate. Populația nu are încredere în puterea locală, iar autoritățile locale tratează populația, în cel mai bun caz, ca electorat, iar în cel mai rău, ca pe un contingent generator de probleme și incomodități.

- Puterea publică locală nu dispune de suficiente resurse și mijloace

<sup>1</sup> De Vries M.S. Participarea publică în procese politice: către o agendă de cercetare. În: Administrație și management public, nr. 8, 2007, p. 145.

<sup>2</sup> Barometrul Opiniei Publice, octombrie 2016. [http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP\\_10.2016.pdf](http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_10.2016.pdf) (accesat la 21.10.2016).

<sup>3</sup> Barometrul Opiniei Publice, aprilie 2016. [http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP\\_04.2016\\_prima\\_parte\\_finale-r.pdf](http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_04.2016_prima_parte_finale-r.pdf) (accesat la 21.10.2016).

<sup>4</sup> Buciuceanu-Vrabie M. Indicele de îmbătrânire activă în Republica Moldova (martie-aprilie, 2016). [http://ccd.ucoz.com/\\_ld/0/43\\_Policy\\_Paper\\_II.pdf](http://ccd.ucoz.com/_ld/0/43_Policy_Paper_II.pdf) (accesat la 01.10.2016).

pentru a oferi locuitorilor servicii publice de calitate.

- Pauperizarea generalizată, șomajul, migrația, depopularea, îmbătrânirea au avut drept efect diminuarea drastică a prezenței populației active în viața publică locală, mai ales în mediul rural.

- Populația locală practic nu este informată suficient referitor la modalitățile și posibilitățile de participare la procesul decizional local, oamenii nu au certitudinea că pot schimba lucrurile, adică nu pun mari speranțe pe faptul că ei ar putea influența procesul decizional local.

- Gradul de încredere al populației în autoritățile locale, chiar dacă se menține constant pe poziții superioare, potrivit sondajelor sociologice BOP realizate din 2003 până în noiembrie 2017, este în scădere. (Anexa 18)

Nivelul scăzut al participării populației la alegerile locale, comparativ cu cele parlamentare, poate fi considerat un indicator sigur al importanței acordate de locuitori scrutinelor respective: rata participării la alegeri reprezintă o dovadă elocventă a atitudinii cetățeanului față de cele două niveluri ale puterii publice: centrală și locală. În Republica Moldova, după cum se vede din datele privind activismul electoral prezentate în Anexa 19, prezența la urne este mai mare la alegerile parlamentare: rata medie de participare la alegerile parlamentare este de 64,5 %, iar la cele locale este de 58,6 %, situație care confirmă gradul înalt al neîncrederii populației față de puterea locală, deși rata de încredere față de primărie rămâne înaltă.

În sondajele BOP organizate în perioada 2002-2011 a fost măsurată percepția populației privind influența pe care o are asupra procesului decizional local și, după cum se poate lesne de observat din datele prezentate în Tabelul 2, un procent relativ mic al respondenților a exprimat convingerea că pot influența hotărârile importante care sunt luate la nivelul localității lor. Potrivit datelor sondajului BOP care au fost prezentat în mai 2011, la întrebarea „Cum apreciați activitatea administrației publice din localitatea dvs. în ultimii 4 ani?”, numai 4% din respondenți au acordat calificativul „foarte bine”, „bine” - 29%, „nici bine, nici rău” - 41%, „rău” - 15%, „foarte rău” - 6%, iar 5% nu au răspuns la întrebare.<sup>1</sup>

Un număr limitat de respondenți ai sondajului BOP, după cum rezultă din datele prezentate în Anexa 20, găsesc drept soluție pentru a îmbunătăți situația social-economică din țară extinderea drepturilor administrației locale. Deducem că populația nu face conexiunea între nivelul de trai și calitatea serviciilor publice prestate de către autoritățile publice locale și deci, nu percepe autoritățile publice ca pe un factor care ar contribui la ameliorarea calității vieții.

Gradul de satisfacție al populației față de curățenia și îngrijirea localității lor, potrivit BOP (2003-2016), nu este unul înalt. După cum se vede din datele

---

<sup>1</sup> Barometrul Opiniei Publice, mai 2011. [http://ipp.md/public/files/Barometru/Brosura\\_BOP\\_05.2011\\_prima\\_parte.pdf](http://ipp.md/public/files/Barometru/Brosura_BOP_05.2011_prima_parte.pdf) (accesat la 24.10.2016).

conținute în Anexa 21, sunt mulțumiți de curățenia și îngrijirea localității doar o treime din populație.

Tabelul 2. Percepția populației privind influențarea procesului decizional local (în %)

2002	aprilie	9	2005	decembrie	16	2009	martie	19
	noiembrie	13		noiembrie	23		noiembrie	27
2003	Mai	11	2007	mai	23	2010	mai	28
	noiembrie	17		noiembrie	18		noiembrie	16
2004	mai	9	2008	aprilie	15	2011	mai	23
	noiembrie	25		octombrie	16			

Sursa: <http://ipp.md/lib.php?l=ro&idc=156> (accesat la 24.10.2016).

Potrivit rezultatelor sondajului realizat de către Asociația Sociologilor și Demografilor din Republica Moldova în aprilie 2015, majoritatea dintre cei intervievați au declarat că practic nu cunosc mecanismele de activitate a administrației locale.<sup>1</sup> Lipsa cunoștințelor referitor la modalitățile și mecanismele de activitate a autorităților administrației publice locale, lipsa unui control cetățenesc asupra activității autorităților publice locale creează condiții favorabile pentru apariția fenomenelor negative ca irosirea nejustificată a banilor publici, nerespectarea interesului general, acte de corupție, fenomenul nepotismului. Datele prezentate, specificăm noi, reprezintă o dovadă a faptului că încrederea populației în autoritățile publice locale este în permanentă scădere și că populația pune la îndoială capacitățile și posibilitățile autorităților locale de a le soluționa problemele și a le oferi servicii acceptabile. Miza implicării în procesul decizional local, care nu produce efecte imediate și sesizabile pentru locuitori este una nesemnificativă și atestă participarea relativ pasivă a populației la procesul electoral și la cel decizional local.

Cu toate că au fost elaborate mai multe acte normative în domeniu, lipsa de transparență a procesului decizional predomină încă la nivelul administrației publice locale. Autoritățile publice locale nu sunt nici suficient pregătite, nici interesate să aplice această lege. Totodată, cetățenii nu dețin încă experiența de a „lupta” cu autoritățile publice de toate nivelurile. Ideea necesității firești a contribuabilului de a fi informat de către autoritățile publice asupra modului cum sunt folosiți banii publici nu este încă unanim acceptată. O problemă stringentă a populației trebuie să fie eliminarea efectului secretomaniei în materie de decizii care privesc viața colectivităților teritoriale

<sup>1</sup> Doar 30% dintre moldoveni cunosc ce înseamnă reforma administrativ-teritorială. <http://unimedia.info/stiri/doar-30-dintre-moldoveni-cunosc-ce-inseamna-reforma-administrativ-teritoriala-92613.html#.VTdIT1eiHvQ.facebook> (accesat la 05.06.2015).

locale și, mai ales, modul în care sunt folosiți banii publici.<sup>1</sup>

Neîncrederea locuitorilor în puterea locală este generată, nu în ultimul rând, de interacțiunea slabă a aleșilor locali cu cei care i-au ales. Aceasta se întâmplă datorită sistemului electoral local existent, care, din cauza alegerii consilierilor locali și raionali pe liste de partid, sunt mai mult responsabili față de conducerea partidului care i-a inclus în lista electorală decât față de populația locală care i-au ales. Alegerile în consiliile locale și raionale pe liste de partid au adus la crearea unor „parteneriate de interese” între elitele politice locale și afaceriștii locali, care sunt atât de bine integrate, încât este foarte dificil de a face diferența între aceste grupuri: în autoritățile decizionale locale, de multe ori, prevalează și sunt promovate interesele partidului și/sau de grup. La nivelul local a avut loc fuziunea între puterea locală, oamenii locali de afaceri și organele desconcentrate ale puterii centrale. Aceste grupări au acaparat patrimoniul local, revitalizând relațiile de tip feudal. De facto, în cadrul alegerilor locale are loc inversiunea resurselor dobândite în mod fraudulos de către elitele locale din banii destinați pentru diferite proiecte de dezvoltare locală în putere publică reală. Schema alegerilor locale pe liste de partid poate funcționa în municipii și localitățile urbane mari, doar la acest nivel s-ar putea contura o arenă pentru luptele politice.

Anume din aceste considerente reforma organizării teritoriale a puterii publice trebuie să fie realizată concomitent cu reformarea sistemului electoral local, care ar avea ca efect scoaterea de sub incidența forțelor politice constituirea autorităților publice locale de ambele niveluri. În acest sens, propunem să fie menținută procedura de alegere a primarului, dar alegerea consilierilor locali ar trebui schimbată. Sistemul de alegere a consilierilor pe liste de partide îi face responsabili față de partid și, în special, față de liderul local al partidului. Alegerile în consiliul local ar trebui să fie desfășurate prin scrutin uninominal, fiecare candidat prezentând propria sa strategie de dezvoltare a colectivității locale. Astfel, fiecare sat din comună, cu respectarea principiului proporționalității va avea reprezentanții săi în consiliul local. Pentru alegerile în autoritățile decizionale de nivelul doi sistemul mixt ar fi o variantă de compromis.

Unul din factorii care limitează substanțial implicarea cetățenilor în viața publică locală este pauperizarea.<sup>2</sup> Conform datelor Băncii Mondiale, în Republica Moldova Produsul Intern Brut pe cap de locuitor în 2016 a fost de 1.900,2 dolari SUA, fiind de 7 ori mai mic decât în Ungaria, de 5 ori mai mic

---

<sup>1</sup> Cornea S. Respectarea drepturilor cetățenilor la informație în activitatea autorităților administrației publice. În: Analele științifice ale Universității de Stat din Moldova. Seria „Științe socioumanistice”, Vol. II, Chahul: USC, 2006, p. 81-83.

<sup>2</sup> Cornea S. Impactul sărăciei asupra participării publice la nivel local: cazul Republicii Moldova. În: International Conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium”, 8th of May 2015, Galati-România. Proceedings, nr. 7. Editura Pro Universitaria, 2015, p.151-167.

decât în România și în Bulgaria. Comparativ cu statele postsovietice, în Republica Moldova PIB pe cap de locuitor practic este de 7 ori mai mic decât în statele baltice, de 2 ori mai mic decât în Georgia, de 4 ori mai mic decât în Kazahstan, de 3 ori mai mic decât în Belarus și de 6 ori mai mic decât în Rusia.<sup>1</sup>

Un factor esențial care determină nivelul de bunăstare al populației este mediul de reședință. În Republica Moldova continuă să existe diferențe esențiale între nivelul sărăciei din zonele urbane și rurale: aproape 84% din săraci provin din mediul rural. Discrepanța dintre nivelurile de trai de la sate și orașe este în creștere: dacă în orașele mari rata sărăciei absolute a scăzut între anii 2008 - 2013 de mai bine de două ori (de la 10,9% la 4,6%), atunci în sate aceasta s-a redus mai lent (de la 34,6% la 18,8%). Totodată, cifrele demonstrează că dacă în 2006 75,7% din populația săracă locuia la sate, în 2013 această pondere a fost de 84%.<sup>2</sup> În anul 2014 rata sărăciei absolute în sate a constituit 16,4%, în timp ce în orașele mari – 2,2%, iar în orașele mici – 8,4%.<sup>3</sup>

În pofida faptului că mai mult de jumătate din populația Republica Moldova locuiește în mediul rural, rata ocupării forței de muncă în acest spațiu este de numai 36% (în anul 2000 această rată a constituit 59%). În aceeași perioadă, rata ocupării în mediul urban a scăzut de la 49% în 2000 la 44% în anul 2011, indicând faptul că mai ușor s-a putut găsi un loc de muncă în mediul urban decât în mediul rural. Ratele scăzute de ocupare în zonele rurale se explică prin salariile mici în sectorul agricol comparativ cu cele din alte sectoare ale economiei.<sup>4</sup> În Republica Moldova salariile din agricultură constituiau în 2014 doar 62% din salariul mediu lunar pe economie.<sup>5</sup>

Nivelul de bunăstare depinde de ocupațiile desfășurate în cadrul gospodăriilor casnice. Cele mai sărace sunt familiile lucrătorilor care se întrețin din activități individuale agricole și ale celor angajați în sectorul agricol. Rata sărăciei absolute la aceste categorii de gospodării este de 33,6% și respectiv 32,4%.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> GDP per capita (current US\$). <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (accesat la 11.08.2017).

<sup>2</sup> Sărăcia în Republica Moldova 2013. Notă informativă a Ministerului Economiei. Chișinău, iulie 2014. <http://www.mec.gov.md/ro/content/impactul-saraciei> (accesat la 18.04.2018).

<sup>3</sup> Raport privind sărăcia în Republica Moldova 2014. [http://www.mec.gov.md/sites/default/files/raport\\_privind\\_saracia\\_in\\_republica\\_moldova\\_2014.pdf](http://www.mec.gov.md/sites/default/files/raport_privind_saracia_in_republica_moldova_2014.pdf) (accesat la 16.10.2016).

<sup>4</sup> Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014 – 2020 (Aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 409 din 4 iunie 2014). Publicată în: Monitorul Oficial, nr.152/451 din 10.06.2014.

<sup>5</sup> Veniturile și cheltuielile populației în trimestrul II anul 2014. <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=4514&parent=0> (accesat la 18.09.2017).

<sup>6</sup> Raport privind sărăcia în Republica Moldova. 2010-2011. Chișinău, 2012, p. 42. <http://mec.gov.md/sites/default/files/raport-privind-saracia-in-republica-moldova-2010-2011.pdf> (accesat la 12.06.2015).

Diminuarea, într-o oarecare măsură, a sărăciei în mediul rural se datorează transferurilor de mijloace bănești de peste hotare. Conform datelor BNS privind veniturile și cheltuielile populației în trimestrul II al anului 2016, publicate la 13.09.2016, populația Republica Moldova cheltuiește mai mult decât câștigă. Situația dată este explicabilă, dacă analizăm fluxul de mijloace financiare care vin în Republica Moldova: dinamica transferurilor de mijloace bănești, după cum rezultă din datele prezentate în Anexa 22, este în creștere continuă. Deducem că transferurile bănești din afara țării rămân a fi o sursă importantă pentru bugetul gospodăriilor, în medie, acestea reprezintă 18,1% din totalul veniturilor, în trimestrul II al anului 2016 contribuția lor a fost cu 1,8 puncte procentuale mai mare față de aceeași perioadă a anului precedent.<sup>1</sup>

Populația rurală, în comparație cu cea urbană, este dependentă într-o proporție mai mare de transferurile din afara țării, ponderea acestora în venituri fiind de 23,4% față de 13,0% în cazul populației din mediul urban.<sup>2</sup> Potrivit destinației remitențelor, majoritatea emigranților provin din zonele rurale ale Republica Moldova.

În Republica Moldova continuă să existe discrepanțe semnificative între zonele țării în ceea ce privește nivelul sărăciei. Cea mai săracă zonă continuă să fie din Sud, după care urmează Centru. Sărăcia în Sud este cu 1.9 puncte procentuale mai mare decât în Centru, cu 6 puncte procentuale decât în Nord și de 8 ori mai mare decât în municipiul Chișinău.<sup>3</sup> Este important de menționat că în toate cele 3 zone (Nord, Centru și Sud) nivelul sărăciei întrece media ratei sărăciei pe țară, care este diminuată de municipiul Chișinău, în care nivelul sărăciei este de șapte ori mai mic decât media pe țară și constituie 2.5%.<sup>4</sup>

Nu este întâmplător că problemele existențiale pentru cetățenii care trăiesc la limita sărăciei prevalează asupra multor alte aspecte ale vieții sociale. Potrivit datelor sondajului BOP, realizat în octombrie 2016, 48% din respondenți continuau să fie îngrijorați cel mai mult de sărăcie.<sup>5</sup> Doar în jumătate de an, la sondajul BOP din aprilie 2017, numărul lor a crescut până la 69%,<sup>6</sup> aceste fenomene influențează negativ procesul de implicare a cetățenilor

<sup>1</sup> Ibidem.

<sup>2</sup> Veniturile și cheltuielile populației în trimestrul II anul 2016. <http://www.statistica.md/newsviiew.php?l=ro&idc=168&id=5342> (accesat la 18.09.2017).

<sup>3</sup> Sărăcia în Republica Moldova 2013. Notă informativă a Ministerului Economiei. Chișinău, iulie 2014. <http://www.mec.gov.md/ro/content/impactul-saraciei> (accesat la 24.10.2016).

<sup>4</sup> Raport privind sărăcia în Republica Moldova. 2010-2011. Chișinău, 2012, p. 40. <http://mec.gov.md/sites/default/files/raport-privind-saracia-in-republica-moldova-2010-2011.pdf> (accesat la 24.10.2016).

<sup>5</sup> Barometrul Opiniei Publice, octombrie 2016. [http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP\\_10.2016\\_anexe.pdf](http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_10.2016_anexe.pdf) (accesat la 26.10.2016).

<sup>6</sup> Barometrul Opiniei Publice, aprilie 2017. <http://ipp.md/old/lib.php?l=ro&idc=156&year=2017> (accesat la 11.08.2017).

cetățenilor în procesul decizional local.<sup>1</sup> Dezvoltarea armonioasă a societății contemporane este imposibilă fără dezvoltarea și perfecționarea permanentă a democrației, iar democrația autentică nu este posibilă fără dezvoltarea social-economică ascendentă. Considerăm, în sensul reliefat de supoziții, că afirmarea democrației la nivel local în Republica Moldova depinde, într-o mare măsură, de promovarea și de garantarea drepturilor sociale ale populației, fără crearea unor condiții decente de dezvoltare socială, în special în mediul rural, soarta democrației moldave este una foarte incertă, dat fiind că poporul pauperizat și flămând poate fi relativ ușor manipulat și redirecționat de la cursul anevoios spre democrație.<sup>2</sup> Sărăcia sordidă subminează puterea de orice natură ar fi aceasta, cauzând mereu instabilități și făcând democrația aproape imposibilă.<sup>3</sup>

Un argument plauzibil în favoarea reformării organizării teritoriale a puterii publice ține de situația demografică a Republicii Moldova. În prezent, Republica Moldova se confruntă cu un șir de probleme și procese demografice care își lasă amprenta asupra mai multor domenii, cum ar fi mișcarea naturală a populației, fenomenul migrației, îmbătrânirea și pauperizarea populației. În strânsă legătură cu aceste procese sunt și alte fenomene: depopularea, dezurbanizarea și ruralizarea așezărilor urbane. Starea de lucruri în sfera demografică este influențată de doi factori esențiali: modernizarea demografică, ce se caracterizează prin schimbarea comportamentului demografic al populației (scăderea fertilității, amânarea nașterii copiilor pentru vârsta mai matură, diversificarea modelelor familiale) și criza socioeconomică de lungă durată, având drept consecințe migrația în masă a populației apte de muncă (Anexa 23) și păstrarea nivelului înalt al mortalității la vârstă adultă.<sup>4</sup> În anii următori, potrivit unor estimări, situația demografică va fi influențată și de reducerea numărului nașterilor datorită faptului că în vârsta activă de reproducere va intra generația puțin numeroasă născută în anii '90, iar generația numeroasă născută la sfârșitul anilor '50 și începutul anilor '60 va intra în vârsta de pensionare.<sup>5</sup> Astfel, după cum menționează O. Gagauz, viitorul demografic al Republicii Moldova este foarte nefavorabil și provoacă

<sup>1</sup> Cornea S. Efectele sărăciei în mediul rural al Republicii Moldova. În: Fenomenul sărăciei în condițiile societății în tranziție. Culegere de articole. Conferința Științică Internațională, 23-25 octombrie, 2014. Chișinău: S.n., 2015 (Tipogr. „Garomont-studio”), p. 220-230.

<sup>2</sup> Cornea S. Impactul sărăciei asupra participării publice la nivel local: cazul Republicii Moldova. În: International Conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium”, 8th of May 2015, Galați-România. Proceedings, nr. 7. Editura Pro Universitaria, 2015, p. 166-167.

<sup>3</sup> Benceci D. Puterea politică și ordinea socială: manifestare și interdependențe (cazul Republicii Moldova). În: Moldoscopie, Partea XXI, 2003, p. 102.

<sup>4</sup> Paladi G., Penina O., Dondiuc Iu. Situația demografică în Republica Moldova: trecut, prezent, viitor. În: Akademos, nr. 4, 2015, p. 64.

<sup>5</sup> Gagauz O. Provocări demografice și politici necesare. <http://www.ccd.md/provoc-ri-demografice-i-politici-necesare> (accesat la 01.10.2016).

îngrijorare, iar cauza majoră este scăderea natalității și emigrația masivă. O populație care se află în procesul de scădere naturală și într-o îmbătrânire demografică accelerată nu poate găsi resurse interne de redresare și stabilizare a situației.<sup>1</sup>

Cu toate că, potrivit datelor BNS, la 01 ianuarie 2017 populația Republicii Moldova număra 3.550.900,<sup>2</sup> iar după datele Agenției Servicii Publice chiar 3.970.729 locuitori, (Anexa 24) recensământul din 2014, fixa numărul total al populației Republicii Moldova la 2.998.235 persoane, dintre care 209.000 erau plecați peste hotare.<sup>3</sup> Rezultă, astfel, că numărul persoanelor aflate permanent în țară este de 2.789.235 persoane. Comparând aceste date, este evident faptul că populația Republicii Moldova este supraestimată, acest lucru, potrivit opiniei O. Gagauz și I. Pahomi, se întâmplă din cauza că în populația stabilă sunt incluși și emigranți de muncă care sunt lipsă în țară mai mult de un an, pe când, conform standardelor internaționale, indicatorii demografici și socio-economici, urmează să fie calculați în raport cu populația prezentă. Drept consecință a discordanțelor, unii indicatori care se calculează în raport cu numărul populației sunt distorsionați. Un exemplu elocvent, în acest sens, este indicatorul ponderii populației în vârstă aptă de muncă, care este destul de înalt pentru multe raioane, în pofida faptului că în urma migrației de muncă o parte semnificativă a acestui contingent s-a stabilit cu traiul permanent peste hotare.<sup>4</sup>

Un instrument de monitorizare a situației socioeconomice și demografice în profil teritorial-administrativ îl prezintă *Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică*. Astfel, IITSD atestă existența unui decalaj semnificativ în dezvoltarea socioeconomică și demografică în profil teritorial (un IITSD relativ înalt pentru municipiul Chișinău și un decalaj pronunțat între raioane), aceasta fiind o problemă principală a securității demografice. Punctajul acumulat, conform IITSD, depinde determinant de apropierea/distanțarea raioanelor de municipiile Chișinău și Bălți sau de un pol socioeconomic de dezvoltare al zonei respective (de exemplu Cahul, Soroca).<sup>5</sup> Soroca).<sup>5</sup> (Anexa 25). Grupate după numărul populației recensate în cadrul recensământului din 2014, 7 raioane au înregistrat sub 50.000 de locuitori, însumând 9,0% din populația țării, 21 raioane aveau o populație cuprinsă între

<sup>1</sup> Gagauz O. Tendințele principale în evoluția populației Republicii Moldova: un semnal de alarmă pentru autoritățile publice. În: Creșterea economică în condițiile globalizării. Conf. intern. șt.-practică (2015). Chișinău: S. n., 2015, p. 9.

<sup>2</sup> Populația și procesele demografice. <http://www.statistica.md/category.php?l=ro &idc=103&> (accesat la 12.04.2018).

<sup>3</sup> Populația Republicii Moldova la momentul Recensământului. <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=30&id=5582&parent=0> (accesat la 11.08.2017).

<sup>4</sup> Gagauz O., Pahomii Ir. Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică (martie-aprilie, 2016). [http://ccd.ucoz.com/\\_ld/0/48\\_Policy-Paper-II.pdf](http://ccd.ucoz.com/_ld/0/48_Policy-Paper-II.pdf) (accesat la 11.08.2017).

<sup>5</sup> Ibidem.



50 și 100 mii locuitori, concentrând 51,1% și doar 4 raioane și UTA Găgăuzia au depășit pragul de 100.000 locuitori, reprezentând 19,4%. Din totalul de 2.913.000 persoane, peste 20,5 % se regăsesc în municipiile Chișinău și Bălți, respectiv, 493.000 și 105.000 persoane.<sup>1</sup> În același timp, populația raioanelor Basarabeasca și Dubăsari constituie mai puțin de un procent din populația Republica Moldova. O populație între 1 și 2% conțin 12 raioane, iar 14 raioane au o populație cuprinsă între 2 și 3% din totalul populației. Doar raioanele Cahul (3,51%), Hâncești (3,38%), Orhei (3,52%), Ungheni (3,30%) și UTA Găgăuzia (4,56%) au o populație ce constituie peste 3% din populația țării.<sup>2</sup> (Anexa 26).

Pentru a cunoaște, a înțelege și a explica mai bine situația existentă actualmente în Republica Moldova, este util de a o compara cu realitățile din statele vecine. Considerăm că ar fi relevantă, în acest sens, prezentarea unor date referitor la populația regiunilor de dezvoltare Nord-Est și Sud-Est din România, regiuni limitrofe cu Republica Moldova, exercițiu la care am apelat mai sus, iar aici vom veni cu noi date, pentru completarea obiectului supus cercetării. Regiunea Nord-Est are o populație de 3.922.407, regiunea Sud-Est include 2.871.862 locuitori, fiind ușor de a determina că numărul populației unei regiuni de dezvoltare din România practic este comparabil cu populația Republica Moldova (Anexa 27). Pentru comparație, la începutul anului 2016, populația regiunilor de dezvoltare, a fost următoarea: Municipiul Chișinău – 814.147, Regiunea de dezvoltare Nord – 987.475, Regiunea de dezvoltare Centru – 1.057.096, Regiunea de dezvoltare Sud – 532.462, UTA Găgăuzia 161.876 locuitori.<sup>3</sup>

Unul din fenomenele care își lasă amprenta asupra afirmării democrației locale și, implicit, asupra participării publice este depopularea. Conform unor calcule, populația Republica Moldova scade cu 106 oameni în fiecare zi, fiind țara cu cea mai mare rată de scădere a populației din lume.<sup>4</sup> În context menționăm că problema depopulării este actuală nu numai pentru Republica Moldova, dar și pentru unele țări din Uniunea Europeană, cum ar fi Bulgaria, unde în decursul anului 2013 prin deciziile Consiliului de miniștri au fost desființate 10 localități, 6 dintre care fiind comasate cu alte localități. Cu toate aceste eforturi, la finele anului 2013 în Bulgaria existau 169 localități

<sup>1</sup> Notă informativă privind rezultatele Recensământului Populației și al Locuințelor 2014. [http://www.statistica.md/public/files/Recensamint/Recensamint\\_pop\\_2014/Nota\\_informativa\\_Preliminare\\_Recensamint\\_2014.pdf](http://www.statistica.md/public/files/Recensamint/Recensamint_pop_2014/Nota_informativa_Preliminare_Recensamint_2014.pdf) (accesat la 18. 09.2017).

<sup>2</sup> Populația stabilă la 1 ianuarie 2016. <http://statbank.statistica.md/pxweb/sq/1b3169ca-9da0-48c8-a472-b880ac8097db> (accesat la 29.09.2016).

<sup>3</sup> Statistica teritorială 2016. Chișinău: BNS, 2016, p. 21.

<sup>4</sup> BBC: R. Moldova, statul cu cea mai mare rată de scădere a populației. <http://ziarulnational.md/alarman-bbc-r-moldova-statul-cu-cea-mai-mare-rata-de-scadere-a-populatiei-patru-cetateni-parasesc-tara-in-fiecare-ora/> (accesat la 02.06.16).

depopulate.<sup>1</sup>

Datele recensământului din 2014 atestă că în Republica Moldova erau 1.236.575 locuințe, dintre care 61% erau amplasate în mediul rural, iar 39% în mediul urban. Din totalul de locuințe, 82,6% sunt ocupate, iar 17,4% rămân neocupate. Gradul de ocupare a locuințelor diferă sub aspect teritorial, astfel încât în 17 raioane ponderea locuințelor ocupate este mai mică decât media pe țară.<sup>2</sup> În profil teritorial, cea mai mare pondere a locuințelor neocupate s-a înregistrat în regiunea de dezvoltare Nord, în deosebi în raioanele Dondușeni și Soroca, unde ponderea este de peste 25%, pe când cea mai mică rată a locuințelor neocupate a fost înregistrată în raioanele Telenești și Strășeni din regiunea de dezvoltare Centru și în raioanele Cahul, Căușeni și Leova din regiunea de dezvoltare Sud, unde aceasta este sub 14%.<sup>3</sup> Depopularea a luat amploare, în special, în mediul rural, existând câteva zeci de sate cu o populație mai puțin de 40 de locuitori, recensământul din 2014 atestă lipsa de locuitori în 8 localități din 7 raioane.<sup>4</sup> Emblematic este că fiecare al cincilea cetățean al Republicii Moldova lucrează în străinătate, fiecare al patrulea emigrant provine din mediul rural.

Impactul depopulării rurale s-a reflectat și în alegerile locale generale din anul 2015. De exemplu, în comuna Otac din raionul Rezina primarul a fost ales cu voturile a 174 de locuitori, din cele 329 de voturi valabil exprimate. În comuna Cogâlniceni din același raion, pentru a câștiga alegerile au fost suficiente 167 de voturi (din 320). În Marianca de Jos, raionul Ștefan Vodă câștigătorul a acumulat 151 de voturi (din 299), în comuna Alava din același raion, funcția de primar a fost obținută cu 132 de voturi (din 251). În comuna Iujnoe, raionul Cahul, primarul a fost ales cu 182 de voturi (din 327), iar în Lopățica, același raion, cu 148 de voturi (din 288). Și în comuna Salcia din raionul Taraclia, primarul a fost ales din primul tur doar cu 81 de voturi (din 151 voturi).<sup>5</sup> (Anexa 28)

<sup>1</sup> Cornea S. The Territorial – Administrative Delimitation of Bulgaria and its Lessons for Moldova (Административно – территориальное устройство Болгарии и ее уроки для Молдовы). In: Journal of Danubian Studies and Research, Vol 4, nr. 2, 2014, p. 14-15.

<sup>2</sup> Recensământul Populației și al Locuințelor 2014: Caracteristici ale locuințelor în aspect teritorial. <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5611&parent=0> (accesat la 12.07.2017).

<sup>3</sup> Notă informativă privind rezultatele Recensământului Populației și al Locuințelor 2014. [http://www.statistica.md/public/files/Recensamint/Recensamint\\_pop\\_2014/Nota\\_informativa\\_Preliminare\\_Recensamint\\_2014.pdf](http://www.statistica.md/public/files/Recensamint/Recensamint_pop_2014/Nota_informativa_Preliminare_Recensamint_2014.pdf) (accesat la 18.09.2017).

<sup>4</sup> Aceste localități sunt: s.Pelinia (Stație de Cale Ferată, rn.Drochia), s. Cuconești Vechi (rn. Edineț), s. Chetrișul Nou (rn. Fălești), s. Frumușica Nouă și Țîra (Stație de Cale Ferată) din rn. Florești, s. Stălinești (rn. Ocnița), s. Dărcăuții Noi (rn. Soroca), s. Dudulești (U.T.A. Găgăuzia). [http://www.statistica.md/public/files/Recensamint/Recensamint\\_pop\\_2014/Nota\\_informativa\\_Preliminare\\_Recensamint\\_2014.pdf](http://www.statistica.md/public/files/Recensamint/Recensamint_pop_2014/Nota_informativa_Preliminare_Recensamint_2014.pdf) (accesat la 18.09.2017).

<sup>5</sup> Alegerile locale generale din 14 iunie 2015 din Republica Moldova. [http://www.voteaza.md/r/rez\\_t1\\_2015/](http://www.voteaza.md/r/rez_t1_2015/); Oamenii pleacă primăriile rămân. <http://sic.md/oamenii-pleaca-primariile-ramin/> (accesate la 01.07.2017).

O consecință a depopulării este dezurbanizarea și ruralizarea localităților urbane. Ponderea populației urbane s-a redus în 2004 comparativ cu 1989 aproape cu 40 %. În perioada 1992-2007, populația orașelor Orhei și Soroca s-a redus cu o treime, a orașelor Ungheni și Cahul - cu un sfert, iar a orașului Bălți - cu 20 %.<sup>1</sup> Potrivit datelor BNS, la 01 ianuarie 2017, mai mult de jumătate din populația țării locuia în mediul rural - 2.034.100 persoane sau 57,3%; în mediul urban locuiau 1.516.800 persoane sau 42,7%.<sup>2</sup>

Având în vedere că agricultura contemporană deja nu are nevoie de multă forță de muncă, iar tendințele globale atestă reducerea numărului de lucrători din sectorul agricol (ocuparea forței de muncă în Europa și America de Nord nu este mai mare de 4%), Republica Moldova ar trebui să se adapteze la aceste realități, în special prin apropierea centrelor economice ocupaționale de locul actual de reședință al locuitorilor satelor. Această abordare poate să facă posibilă rezolvarea mai multor probleme: a) dezvoltarea orașelor și orașelelor, actualmente aflate în declin, asigurarea vitalității lor; b) dezvoltarea rețelelor ingineresti și a infrastructurii rurale din cadrul comunităților; c) îmbunătățirea managementului financiar, în special vizând optimizarea impozitului pe venitul persoanelor fizice; d) îmbunătățirea serviciilor sociale; e) delimitarea hotarelor orașelor de zonele limitrofe, îmbunătățind coerența planului general de dezvoltare ale orașului și zonelor extraurbane.<sup>3</sup> Este important de notat că fenomenul dezurbanizării a avut loc în paralel cu ridicarea la statutul de oraș a fostelor „așezări de tip orășenesc” din perioada sovietică. Astfel, dacă în anul 1988, în RSS Moldovenească au fost înregistrate 21 de orașe și 49 de „așezări de tip orășenesc”,<sup>4</sup> în 2015 erau 61 de orașe.<sup>5</sup> Precizăm că la 01 ianuarie 2016 suma locuitorilor localităților urbane de rangul 3 (44 de orașe) constituia 429.400 locuitori, media era de 9.760.<sup>6</sup> Mai menționăm că media populației din centrele raionale în anul 2015 era de 14.700 locuitori.

Asupra dezvoltării democrației locale a influențat direct amplificarea fenomenului migrației, în august 2016, potrivit MAEIE, peste hotarele Republica Moldova fiind plecați oficial 805.509 cetățeni în 45 de țări,<sup>7</sup> iar Gh.

<sup>1</sup> Republica Moldova – cea mai rurală țară din Europa. <http://www.interlic.md/2007-06-27/1493-1493.html> (accesat la 12.03.2017).

<sup>2</sup> Numărul preliminar al populației stabile în Republica Moldova la 1 ianuarie 2017. <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5523> (accesat la 18.09.2017).

<sup>3</sup> Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації: монографія. Луцьк: Волин. нац. ун-т ім. Л. Українки, 2010, с. 347.

<sup>4</sup> RSS Moldovenească. Orânduire administrativ-teritorială la data de 1 aprilie 1988. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1988, p. 5.

<sup>5</sup> Anuarul statistic al Republicii Moldova 2015. Chișinău: BNS, 2015, p. 13.

<sup>6</sup> Rezultatele Recensământului Populației și al Locuințelor 2014. <http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=479> (accesat la 06.05.2017).

<sup>7</sup> Câți cetățeni ai R. Moldova se află peste hotare. <http://www.ziarulnational.md/oficial-cati-cetateni-ai-r-moldova-se-afla-peste-hotare-raspunsul-maeie/> (accesat la 12.02.2017).

Paladi și Iu. Dondiuc au estimat că în afara hotarelor Republicii Moldova se află aproximativ 840.000 cetățeni, dintre care o proporție însemnată prezintă femeile de vârstă reproductivă.<sup>1</sup> În același context, cea mai mare creștere a migrației se observă în rândul persoanelor de vârstă mijlocie (45-54 ani) și celor tineri (25-34 ani), cu studii superioare.<sup>2</sup> Numărul de persoane plecate pe motiv de muncă sau se află în căutarea lucrului în străinătate a crescut în anii 2000-2013 de 1,5 ori în zonele urbane și de 3 ori în zonele rurale.

Suntem convinși că decalajele existente dintre nivelul de dezvoltare al țărilor din regiune și Republica Moldova vor stimula și în continuare exodul forței de muncă peste hotarele țării, chiar dacă autoritățile de diferit nivel și de diferită coloratură politică promet dacă nu stoparea, cel puțin controlul acestui fenomen.

Nu este mai puțin adevărat că asupra participării populației în viața publică locală și-a lăsat amprenta, incontestabil, fenomenul îmbătrânirii populației. La începutul anului 2016 în Republica Moldova locuiau 592.600 persoane în vârstă de 60 ani și peste, alcătuind 16,7% din numărul total al populației stabile (Anexa 29). Circa 60% din numărul total al vârstnicilor sunt femei, iar 58% locuiesc în mediul rural. În categoria dată fiecare a treia persoană este în vârstă cuprinsă între 60 și 64 ani, iar 13,3% sunt persoanele care au depășit vârsta de 80 ani.<sup>3</sup>

În prezent, ponderea persoanelor tinere este practic egală cu ponderea persoanelor de vârste înaintate. Din punct de vedere numeric, efectivele persoanelor vârstnice au sporit de 2,3 ori: de la 222.500 de persoane în anul 1959 la 507.400 de persoane în anul 2014.<sup>4</sup> Nivelul de trai al pensionarilor se află sub nivelul mediu de trai al populației, iar cuantumul pensiei pentru limită de vârstă nu permite satisfacerea necesităților minime ale persoanei vârstnice, constituind 83% din minimumul de existență a pensionarului. O parte considerabilă a vârstnicilor nu dispun de resurse financiare suficiente pentru o viață decentă, fapt care compromite calitatea vieții acestei categorii, iar creșterea progresivă și necontrolată a costurilor întreținerii locuinței, a serviciilor și produselor alimentare de bază, contribuie la sporirea gradului de incidență a sărăciei în rândul vârstnicilor, ei fiind expuși suplimentar unor riscuri specifice bătrâneții.<sup>5</sup> Conform Global Age Watch Index pe anul 2015,

<sup>1</sup> Paladi G., Dondiuc Iu. Factorii determinanți ai proceselor demografice în Republica Moldova. În: Creșterea economică în condițiile globalizării. Conf. intern. șt.-practică (2015). Ch.: S. n., 2015, p. 16.

<sup>2</sup> Stratan A. Cuantificarea efectelor reformei administrativ-teritoriale. În: Akademos, nr. 3, 2015, p. 90-91.

<sup>3</sup> Vârstnicii în Republica Moldova în anul 2015. <http://www.statistica.md/print.php?l=ro&idc=168&id=5358> (accesat la 01.10.2016).

<sup>4</sup> Paladi G., Penina O., Dondiuc Iu. Situația demografică în Republica Moldova: trecut, prezent, viitor. În: Akademos, nr. 4, 2015, p. 60.

<sup>5</sup> Rojco A., Gagauz O. Calitatea vieții persoanelor vârstnice. [http://ced.ucoz.com/\\_ld/0/29\\_barometru\\_nr\\_2\\_.pdf](http://ced.ucoz.com/_ld/0/29_barometru_nr_2_.pdf) (accesat la 01.10.2016).

indicatorii principali (asigurarea materială, starea de sănătate, educația și ocuparea, condițiile de viață) plasează Republica Moldova pe unul dintre ultimele locuri în ratingul țărilor europene (77), fiind în urma Bielorusiei (64), Rusiei (65) și Ucrainei (73).<sup>1</sup>

În condițiile în care Republica Moldova se confruntă cu problemele demografice menționate supra este evident faptul că organizarea teritorială actuală a puterii publice se dovedește a fi una depășită de timp și nu corespunde noilor realități politice, sociale și demografice. Colectivitățile locale de ambele niveluri, cu un număr relativ mic de locuitori, care este în descreștere, afectați de fenomenul migrației și de cel al îmbătrânirii populației se vor pomeni în imposibilitatea de a genera venituri pentru asigurarea necesităților vitale ale populației acestor colectivități și nu vor putea să suporte cheltuielile privind funcționarea eficientă a autorităților locale. Îmbătrânirea populației are efect majorarea ponderii locuitorilor cu potențial redus de participare în viața publică. Dificultățile financiare, nivelul scăzut al educației, starea de sănătate precară, posibilitățile reduse în localități, în special în mediul rural, prin lipsa centrelor comunitare, sunt principalele bariere în dezvoltarea voluntariatului și participării politice printre vârstnici.<sup>2</sup> Aceste efecte negative ale evoluțiilor demografice pot fi soluționate și prin consolidarea colectivităților locale, care va avea drept efect diminuarea cheltuielilor administrative, sumele respective urmând să fie alocate pentru soluționarea altor probleme vitale.

Așadar, fenomenele demografice care se produc în Republica Moldova necesită o abordare principală nouă a organizării teritoriale a puterii publice, populația colectivităților locale aflată într-o permanentă scădere, nu este în măsură să producă suficiente mijloace pentru a finanța și asigura activitatea autorităților publice locale, iar ultimele, neavând suficiente mijloace datorită bazei impozabile restrânse, nu pot oferi servicii publice de calitate.

### **3.3. Concluzii la capitolul 3**

1. Realizarea obiectivelor dezvoltării economice și democratice a Republicii Moldova este imposibilă fără edificarea unui sistem judicios și eficient de organizare teritorială a puterii locale.

2. Sistemul fragmentat al organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova s-a constituit în perioada sovietică și corespunde sistemului centralizat de realizare a puterii publice.

3. Există diferențe mari în dezvoltarea socio-economică a colectivităților locale, veniturile colectivităților locale pe cap de locuitor diferă foarte mult.

---

<sup>1</sup> Global Age Watch Index 2015. <http://www.helpage.org/global-agewatch/population-ageing-data/country-ageing-data/?country=Republic%2Bof%2BMoldova> (Accesat la 01.05.2018).

<sup>2</sup> Buciuceanu-Vrabie M. Indicele de îmbătrânire activă în Republica Moldova (martie-aprilie, 2016). [http://ccd.ucoz.com/\\_ld/0/43\\_Policy\\_Paper\\_II.pdf](http://ccd.ucoz.com/_ld/0/43_Policy_Paper_II.pdf) (accesat la 01.10.2016).

Colectivitățile locale nu dispun de o bază financiară și resurse materiale necesare, capacitățile de a atrage și concentra resurse financiare sunt insuficiente. O bună parte dintre colectivitățile locale nu sunt în măsură să asigure propria lor dezvoltare social-economică, să identifice în mod independent investitori și să atragă investiții, pentru a dezvolta proiecte și să participe la cooperarea regională și transfrontalieră. Sistemul actual practic nu permite realizarea oportunităților de dezvoltare economică, socială și spirituală locală, fiind ineficient în gestionarea resurselor.

4. Încercările de reformare a organizării teritoriale a puterii publice în Republica Moldova pe parcursul celor trei decenii de independență au fost influențate de următorii factori perturbatori: a) disensiunile din cadrul elitei politice cu privire la opțiunile politice și geopolitice, b) aprecierile foarte contradictorii ale experienței istorice în materie de delimitare teritorială a puterii publice, c) probleme legate de rolul și poziția minorităților naționale în noile realități, d) tendințele separatiste din Sudul și Estul republicii, e) reflexele centralizatoare ale clasei politice moștenite de la vechiul sistem.

5. În procesul de reformare a sistemului puterii publice au fost extinse responsabilitățile autorităților publice locale, dar organizarea teritorială a puterii publice locale a rămas aceeași. Din acest considerent, autoritățile locale nu sunt în măsură să realizeze funcțiile descentralizate în mod eficient și să furnizeze populației servicii de calitate.

6. Menținerea actualului sistem de organizare teritorială a puterii publice locale se dovedește a fi falimentar pentru dezvoltarea democratică și social-economică a Republicii Moldova. Este contraproductiv de a menține colectivitățile teritoriale locale actuale de ambele niveluri, deoarece prin veniturile de care dispun și capacitatea administrativă redusă nu au capacitatea de a satisface interesul general al populației locale.

7. Afirmarea și consolidarea democrației locale în Republica Moldova presupune participarea activă a populației în procesul decizional local și în rezolvarea problemelor în colectivitățile locale. O distribuie teritorială a puterii publice corespunzătoare rigorilor democratice ar asigura condițiile necesare pentru accesul și participarea populației la activitatea autorităților publice, participarea publică fiind un instrument foarte important în activitățile de dezvoltare locală, imprimând calitate procesului decizional, întărind autoritatea deciziilor prin suportul oferit de public în implementarea acestora.

8. Din anul 1991, când au fost făcute primele eforturi de instituire a autoadministrării locale și până în prezent nu a fost identificată o soluție fezabilă privind organizarea teritorială eficientă a puterii publice locale.

9. Implementarea prevederilor *Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană* necesită, în mod obiectiv, reformarea organizării teritoriale a puterii locale, descentralizarea și susținerea dezvoltării regionale și locale.

#### **4. OPȚIUNI PRIVIND REFORMAREA SISTEMULUI ORGANIZĂRII TERITORIALE A PUTERII LOCALE**

Înainte de a răspunde la întrebarea dacă este Republica Moldova un stat fragmentat teritorial și a stabili care sunt criteriile definitorii ale unui stat fragmentat, este necesar de a supune analizei dacă această situație se atestă și în alte state europene.

Către începutul anilor '70 ai secolului XX a avut loc un proces de consolidare teritorială de-a lungul întregii Europe Centrale și de Est. Într-o mare măsură această schimbare a fost inspirată de argumentele teoretice ale reformei și de credința foarte puternică și larg răspândită din partea liderilor comuniști în economia de scară. Comunele poloneze au fost comasate în anul 1973, iar numărul lor a fost redus de la peste 4.000 până la circa 2.400. În Ungaria, numărul municipiilor a fost redus de la 3.021 în anul 1962 la 1.364 în anul 1988. În Cehoslovacia, numărul municipiilor a fost, de asemenea, redus de la 11.459 în 1950 la 4.101 în 1988. În Bulgaria, numărul municipiilor a fost redus de la 2.178 în 1949 la 255 spre sfârșitul anului 1980. (Anexa 30)

Începutul anilor '90 ai secolului XX a fost marcat de fragmentarea teritorială în multe din aceste țări, proces care poate fi perceput ca o reacție a amalgamării forțate din anii '60 - '70. În Ungaria, numărul municipiilor a crescut la 3.133 în 1992, în timp ce creșterea în Republica Cehă a fost de circa 50% și numărul municipiilor slovace a crescut cu peste 20%. Procesul fragmentării în Polonia a fost mai puțin pronunțat: începând cu anul 1988, numărul municipiilor a sporit cu mai puțin de 5%. Ca urmare, în Europa Centrală și de Est avem exemple de țări cu multe colectivități locale mici (Republica Cehă, Slovacia, Ungaria, Ucraina, Letonia și în măsură mai mică Estonia).

Se consideră că unul dintre principalele motive în stabilirea numărului mare de colectivități locale de dimensiuni mici este promovarea democrației, însă nu trebuie subestimată și revitalizarea sistemelor locale constituite în perioada presocialistă și continuarea tradițiilor democratice, care au fost aproape uitate. În țările Europei Centrale și de Sud-Est s-au constituit două subgrupuri de susținători ai democrației locale: un subgrup este alcătuit din Republica Cehă, Slovacia și Ungaria, cu cele mai mici municipalități din Europa, celălalt cuprinde unele dintre fostele republici iugoslave: Slovenia, Croația și Fosta Republică Iugoslavă Macedonia, care au instituționalizat colectivități locale de dimensiuni medii. În Republica Cehă aproape 10% din colectivitățile locale includ mai puțin de 100 locuitori, aproape 60% întrunesc mai puțin de 500 de locuitori, iar 80% au mai puțin de 1.000 de locuitori. În Slovacia peste 4% din colectivitățile locale au mai puțin de 100 locuitori, 41% se află sub 500 locuitori. În Ungaria colectivitățile locale sub 500 de locuitori constituie 15%.

În cele din urmă, mai multe țări europene și-au păstrat colectivitățile locale tradiționale, deși diferite. În grupul tradiționaliștilor se află Franța,

Spania, Italia, Elveția, Irlanda și Polonia, acestea includ diverse colectivități, de la foarte mici (Franța, Elveția), mijlocii (Spania, Italia), până la cele mari (Polonia) și foarte mari (Irlanda).<sup>1</sup> Franța, de exemplu, are colectivități teritoriale primare foarte numeroase, multe dintre ele fiind foarte mici. Există circa 36.500 de comune în metropolă și 200 mări, iar dintre acestea peste 23.000 au sub 500 de locuitori, între care 3.500 au o populație sub 100 de locuitori.<sup>2</sup> Constatăm că în prezent, indiferent de diferențele existente, toate statele europene întrunesc ceva comun: sunt în căutarea „dimensiunii ideale” a colectivităților locale, care ar facilita democrația și identitatea la nivel local, eficiența economică în furnizarea de servicii publice.

În Republica Moldova, *Legea nr. 764-XV din 27.12.2001* (art. 17, pct. 2) stabilește, reiterăm, că „unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1.500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale”, însă 27% nu corespund normei legale, având o populație mai mică,<sup>3</sup> iar 88% din localitățile Republicii Moldova au mai puțin de 5.000 de locuitori, inclusiv și 9 orașe.<sup>4</sup> Fragmentarea teritorială persistă și la nivelul intermediar: raionul Basarabeasca cu 28.847 de locuitori este de 4,35 ori mic decât raionul Orhei, cel mai mare ca număr de populație (125.557 locuitori). După numărul colectivităților locale, care întrunește 6 la număr, raionul Basarabeasca este mai mic de 6,2 ori decât raionul Florești, cu 37 colectivități locale, iar după suprafață, 290 km<sup>2</sup>, este mai mic de 5,2 ori decât raionul Cahul, cel mai mare raion la acest capitol, care întrunește 1.545 km<sup>2</sup>.<sup>5</sup>

În afară de caracteristicile cantitative, structurile administrative locale

<sup>1</sup> Swianiewicz P. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework. In: Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Ed. By P. Swianiewicz. Budapest: OSI/LGI, 2002, p. 17; Kopric I. Consolidation, Fragmentation, and Special Statutes of Local Authorities in Europe. In: Croatian and Comparative Public Administration, no. 12(4), 2012, p. 1178-1180; Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future. Council of Europe texts Edited by K. Davey. Strasbourg: Council of Europe, 2011, p. 68. Davey K. Division of Responsibility Between Levels of Power. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017645.pdf> (accesat 21.05.2016).

<sup>2</sup> Popescu C.L. Autonomia locala si integrarea europeana. B.: All Beck, 1999, p. 127-128.

<sup>3</sup> Prohntichi V. Reorganizarea administrativ-teritorială: o componentă esențială a unei descentralizări de succes în Republica Moldova. În: Guvernare și democrație, nr. 1, 2011, p. 44.

<sup>4</sup> Cuvântarea deputatului Gh. Mocanu în plenul Parlamentului din 05.04.2012, p. 23. <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=QCcq8HUxGoY%3d&tabid=128&mid=506&language=en-US> (accesat la 14.07.2012).

<sup>5</sup> Anuarul statistic al R. Moldova. 2013. Chișinău: BNS, 2013, p. 13, 33; Osoianu I. et al. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Chișinău: Expert Grup, 2010, p. 64.



sunt influențate și de configurarea entităților teritoriale: imperfecțiunea stabilirii hotarelor. Din perioadele anterioare au fost moștenite nesuprapunerea hotarelor raioanelor administrative, economice și etnice, fapt care perturbază actul administrării și îi scade eficiența (este cazul UTA Găgăuzia și a raionului Cahul).<sup>1</sup> Gradul înalt de fragmentare al organizării teritoriale a puterii publice poate fi ilustrat prin numărul de locuitori ai colectivităților locale. După datele recensământului populației și al locuințelor din 2014 rezultă că o treime din colectivitățile locale practic nu întrunesc minimul legal necesar al populației pentru a constitui o colectivitate locală („unități administrativ-teritoriale”, potrivit legii), iar 90% au o populație de sub 5.000 locuitori. (Anexa 31)

Astfel, datele cantitative prezentate demonstrează ca Republica Moldova poate fi considerată stat fragmentat teritorial, fapt confirmat de concluziile studiului realizat la Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei prezentat la 01 februarie 2015”.<sup>2</sup> Vom nota că P. Swianiewicz propune de a numi sisteme „fragmentate” acele sisteme în care o proporție considerabilă (peste 25%) a colectivităților locale este mai mică de 1000 locuitori, în timp ce o vastă majoritate (peste 66%) este mai mică de 5.000.<sup>3</sup> Potrivit opiniei lui I. Kopric, poate să fie făcut următorul algoritm al fragmentării: colectivitățile foarte mici sunt cele cu mai puțin de 1.000 de locuitori; colectivitățile mici sunt cele cu mai puțin de 5.000 de locuitori; colectivitățile de dimensiuni medii au între 5.000 și 15.000 de locuitori; colectivitățile mari cuprind între 15.000 și 40.000 de locuitori, în timp ce colectivitățile locale extrem de mari au peste 40.000 de locuitori.<sup>4</sup> Pentru situația existentă în Republica Moldova, formula de analiză propusă de P. Swianiewicz este mai utilă, deoarece se pliază mai bine pe realitățile politice, administrative, economice, demografice și emigraționiste autohtone.

În acest sens cert este că problema identificării unor soluții eficiente pentru a depăși situația existentă se distinge prin actualitate. În opinia noastră, având în vedere particularitățile și realitățile existente în Republica Moldova, pot fi propuse următoarele soluții pentru a rezolva problema fragmentării teritoriale a puterii publice locale: consolidarea colectivităților teritoriale locale, aprofundarea cooperării intercomunale și intensificarea cooperării

<sup>1</sup> A se vedea și Cornea S. Antireforma teritorial-administrativă din anul 2003: cauze și consecințe. În: „Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste”, conf. șt. intern. (2010, Chișinău). Chișinău: CEP USM, 2010, p. 67.

<sup>2</sup> Propunerile Academiei de Științe a Moldovei pentru Guvern la cele mai relevante provocări pentru Republica Moldova în 2015. <http://iiesp.asm.md/?p=3384> (accesat la 17.08.2017).

<sup>3</sup> Swianiewicz P. Is There a Third Way Between Small yet Ineffective and Big yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned. In: Consolidation or fragmentation. Budapest: OSI/LGI, 2002, p. 300.

<sup>4</sup> Kopric I. Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe. In: Croatian and Comparative Public Administration, no. 12(4), 2012, p. 1176-1178.

transfrontaliere. Implementarea cumulativă a acestor soluții necesită conștientizarea, asumarea și realizarea de către elita politică moldovenească a reformei organizării teritoriale a puterii locale. În continuare vom examina mai detaliat soluțiile respective:

#### **4.1. Consolidarea colectivităților locale**

În contextul oportunităților de evaluare a dimensiunii optime a colectivităților locale, este important de a elucida argumentele *pro* și *contra* consolidării autorităților publice locale mici ca una dintre soluțiile pentru depășirea fragmentării teritoriale a Republica Moldova. Referindu-ne la dimensiunile colectivităților teritoriale locale, vom susține că atestăm tendința, ca necesitate obiectivă, de a mări dimensiunile, asigurându-le o capacitate sporită în vederea eficienței activității propriilor autorități publice și ca factor de dezvoltare a democrației locale. Discuțiile despre consolidare și capacitatea de dezvoltare sunt alimentate de: a) diminuarea veniturilor statului și a colectivităților locale; b) schimbarea accentului asupra eficienței economiei și eficacității, fiind propulsată problema economiilor de scară și a altor răspunsuri manageriale la constrângerile economice tot mai prezente și c) prin rolul tot mai mare care îl au autoritățile publice locale în dezvoltarea economică și socială la nivel local.<sup>1</sup>

Necesitatea consolidării este argumentată, în mod frecvent, pornind de la logica concentrării resurselor în cadrul colectivităților locale, care ar permite realizarea corespunzătoare a competenței atribuite. Crearea unor municipalități mai mari le-ar permite să aibă un sistem mult mai adecvat de finanțare, ar îmbunătăți statutul profesional al administrației locale, ar reduce clientelismul în distribuția transferurilor și presiunea exercitată de grupuri de interese pe politica locală și ar facilita controlul financiar.<sup>2</sup> C. L. Popescu consideră ca fiind adevăr cu valoare de axiomă faptul că numai colectivitățile teritoriale locale suficient de mari și, prin aceasta, suficient de puternice, pot fi autonome, pot să dispună de forța financiară necesară unei veritabile autonomii decizionale, în condițiile amplificării ariei de competențe materiale.<sup>3</sup>

Efectele imediate și vizibile ale consolidării constau în faptul că poate fi eliminată dublarea serviciilor publice și scăderea numărului consilierilor locali și al funcționarilor publici. Însă efectul cel mai evident al fuzionării este o creștere a dimensiunii administrative, acest lucru poate conduce la îmbunătățirea calității serviciilor, deoarece specializarea și standardizarea se

---

<sup>1</sup> Kopric I. Op. cit., p. 1180.

<sup>2</sup> Bosch N., Solé-Ollé A. Local Government Reform. In: IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance, '13. [http://www.ieb.ub.edu/files/INF%20IEB%20FFFP\\_2013.pdf](http://www.ieb.ub.edu/files/INF%20IEB%20FFFP_2013.pdf) (accesat la 27.12.2016).

<sup>3</sup> Popescu C.L. Autonomia locala si integrarea europeana. București: All Beck, 1999, p. 126-127.

află în măsură să sporească numărul muncitorilor cu experiență sau mai bine pregătiți. Este posibil ca o colectivitate locală mică să nu poată angaja specialiști, deoarece nu este volum suficient de munca pentru a-i ține ocupați. Mai mult, colectivitățile mai mari pot să atragă mai bine personal administrativ și să îmbunătățească nivelurile de servicii sau să-și asume responsabilitățile evitate anterior.

Un argument avansat uneori în dezbaterile australiane asupra amalgamării este că autoritățile locale mai mari tind să aibă un nivel mai mare de expertiză administrativă și asta datorită faptului că dimensiunea lor le permite asumarea unor atribuții, care nu pot fi obținute de către colectivitățile locale mai mici.<sup>1</sup> Consolidarea colectivităților locale poate avea o serie de efecte asupra cheltuielilor și furnizării de servicii, fiind adesea inspirată de speranța că scara mărită va îmbunătăți eficiența productivă. Deși influența directă a autorităților publice locale asupra economiei locale este relativ limitată, ele pot sprijini întreprinderile locale și atrage investiții prin instrumentele de planificare, punerea în aplicare a strategiilor de promovare, utilizarea stimulentei fiscale locale. Cel puțin cu unele dintre aceste instrumente autoritățile publice locale mai mari au mai multe șanse de a avea un impact pozitiv, deoarece pot mobiliza și concentra cantități mai mari de resurse.

Avantajul competitiv local, într-o mare măsură, depinde de facilitățile de infrastructură de care autoritățile publice locale sunt responsabile. Există mai mulți indicatori care sugerează direct că autoritățile publice locale mari pot fi mai eficiente în politicile de dezvoltare a infrastructurii:

- sunt mai puțin dependente de transferul granturilor de stat, situație care le face mai flexibile în alegerea politicilor;
- au o bază economică mai puternică, combinată cu costuri operaționale mai mici pe unitate, ordine care le permite să aloce o parte mai mare din venituri finanțarea proiectelor de dezvoltare;
- pot concentra mai ușor resursele pe un număr mic de proiecte mari, care sunt esențiale din punct de vedere al perspectivelor de dezvoltare;
- dispun de capacitate mai mare de a angaja credite pentru finanțarea proiectelor de investiții. Acest lucru se datorează atât faptului că sunt considerate „clienți mai buni” de băncile comerciale și de alți investitori (de exemplu, cei care sunt interesați să cumpere obligațiuni municipale), cât și datorită competențelor tehnice avansate ale personalului administrativ;
- nivelul facilităților tehnice de infrastructură sporește alături de dimensiunea crescândă a administrației locale (parțial ca urmare a factorilor enumerați mai sus).

---

<sup>1</sup> Dollery B., Crase L. Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Economic Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. University of New England: Working Paper Series in Economics, no 4, 2004, p. 12.

Cea de-a doua influență indirectă foarte importantă a autorităților locale asupra dezvoltării economice se manifestă prin instrumentele de amenajare a teritoriului. Datorită personalului mai calificat și, uneori, datorită resurselor financiare mai mari, autoritățile mai mari sunt mult mai bine pregătite să facă față acestei sarcini într-un mod eficient. De exemplu, colectivitățile locale mici pot să întrunească dificultăți considerabile în elaborarea unor planuri urbanistice generale.<sup>1</sup>

Argumentele pentru consolidarea teritorială cu care operează susținătorii acestei tendințe pot fi rezumate la următoarele aspecte esențiale:

- funcționează o economie de scară în prestarea mai multor servicii locale. Costul marginal al livrării de servicii este mai mic dacă cantitatea totală de servicii produse este mai mare;

- autoritățile locale mici generează costuri legate de externalități (cum ar fi „pasagerii liberi”, cei care folosesc servicii într-o municipalitate, dar care locuiesc și plătesc impozite în altă parte);

- autoritățile locale mari pot oferi mai multe funcții, situație care poate conduce la un interes public mai mare și participarea la politica locală. Unul dintre motivele cele mai importante pentru care autoritățile locale din țările din Europa de Nord sunt responsabile de mai multe funcții decât autoritățile locale sud-europene fragmentate este dimensiunea lor mai mare;

- consolidarea teritorială oferă mai mult spațiu grupurilor de interese, reprezentând societatea pluralistă. În comunitățile mari, este mai ușor să se evite nepotismele sau alte forme de clientelă politică, ajutând cetățenii să influențeze politica locală între perioadele electorale. Colectivitățile locale mai mari oferă mai buna reprezentare a diferitelor grupuri minoritare, municipalitățile mai mari fiind, de obicei, mai liberale, iar grupurile dezavantajate sunt mai puțin susceptibile de a se confrunta cu prejudecăți negative care le împiedică să intre în politică;

- în colectivitățile locale mai mari se atestă mai mare posibilitate pentru prezența societăți civile puternice, în comunitățile mari există șanse mult mai mari ca să se dezvolte o rețea densă de organizații voluntare;

- colectivitățile locale mari facilitează dezvoltarea economică locală. Dimensiunea mai mare permite planificarea complexă și coerentă, facilitează esențial finanțarea proiectelor costisitoare de investiții în infrastructură, esențiale pentru promovarea dezvoltării economice;

- argumentele susținătorilor fragmentării teritoriale în baza „argumentelor comunității” sunt deseori idealiste și foarte vagi. Această construcție argumentativă încearcă să elimine o parte din contraargumentele folosite de susținătorii fragmentării teritoriale. Se argumentează că majoritatea oamenilor sunt interesați să obțină servicii de calitate mai degrabă decât să participe la adoptarea deciziilor administrative cotidiene și la formularea

---

<sup>1</sup> Swianiewicz P. Op. cit., p. 308-309.

politicilor locale [15, p. 8-10].<sup>1</sup>

Analizând literatura de specialitate pe marginea consolidării colectivităților locale, este lesne de observat că argumentele în favoarea sau împotriva consolidării pot fi divizate în două grupe: a) argumente asociate democrației și b) argumente cu caracter economic. (Anexa 32). Constatăm că în literatura de specialitate nu există un răspuns univoc la întrebarea dacă consolidarea autorităților locale este o politică benefică. La fel ca și în multe alte situații și probleme complexe, nu se atestă o singură rețetă universal acceptabilă pentru toate cazurile, iar factorii care pot influența procesul diferă în funcție de țară și de tendințele locale. Acești factori includ structura, responsabilitățile și sursele de venit ale administrațiilor publice locale, condițiile de furnizare a serviciilor, incluzând geografia și topografia, omogenitatea și tipurile de cereri de servicii, disponibilitatea funcționarilor publici calificați, variabilitatea în furnizarea de servicii în țară, puterea și influența liderilor locali și a birocraților.<sup>2</sup>

Cu toate că este larg acceptată influența consolidării asupra sporirii eficienței administrației locale în calitate de suport de evaluare, deloc nu este ușor de analizat empiric raportul cauzal dintre dimensiunea colectivităților locale și eficiența furnizării serviciilor publice locale. În primul rând, fiecare colectivitate locală nouă cheltuiește o sumă mare de bani pentru revizuirea și redistribuirea activității administrative. Ca rezultat, cheltuielile totale municipale pe cap de locuitor tind imediat să sporească după consolidare. În al doilea rând, este aproape imposibil de a măsura efectele reale ale amalgamării pe termen scurt, iar măsurarea acestora pe o perioadă mai lungă se confruntă cu aceeași dificultate: a distinge repercusiunile efective ale amalgamării de către factorii care rezultă din schimbarea împrejurimilor administrațiilor locale, sporirea responsabilităților administrațiilor locale în timpul perioadei examinate.<sup>3</sup>

După cum au remarcat W. Fox și T. Gurley-Calvez, câștigurile din consolidare nu sunt o certitudine, astfel încât țările nu ar trebui să treacă imediat la consolidare ca soluție la problemele percepute. Este necesar o analiză mai atentă a obiectivelor și a rezultatelor realiste înainte de luarea acestei măsuri. Reducerea potențială a costurilor trebuie evaluată cu atenție și realist în termenii setării actuale în care va avea loc consolidarea pentru a determina dacă vor exista economii reale și dacă vor exista economii, cum se

<sup>1</sup> Swianiewicz P. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework. In: Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Ed. By P. Swianiewicz. Budepest: OSI/LGI, 2002, p. 8-10.

<sup>2</sup> Fox W., Gurley-Calvez T. Consolidation Improve Sub-National Governments? World Bank Policy Research Working Paper No. 3913, 2006). <https://ssrn.com/abstract=917484> (accesat la 09.05.2017).

<sup>3</sup> Mabuchi M. Municipal Amalgamation in Japan. Washington: WB Institute, 2001, p. 12.

va proceda cu angajații disponibilizați și alte provocări, cărora guvernul va trebui să le facă față.<sup>1</sup> Vom preciza că argumentele care se opun consolidării includ atât ideea de localism, cât și ideea alegerii publice. Chiar dacă pornesc de la presupuneri diferite, ambele idei ajung la concluzii similare: mic înseamnă frumos. Cel mai frecvent folosite argumente pentru a susține această poziție sunt următoarele:

- legătura dintre administrație și cetățeni este mult mai apropiată, oamenii politici se dovedesc a fi mai responsabili față de comunitățile locale atunci când sunt în entități mici;

- în colectivitățile locale mici cetățenii pot „să voteze cu picioarele”, adică să aleagă raportul preferat de taxe locale față de serviciile publice livrate. Conform modelului clasic Tiebout, oamenii migrează spre guvernele locale în care raportul servicii prestate versus taxe este cel mai apropiat de preferințele personale. Fragmentarea teritorială scade costurile migrației și sporește șansele de reducere a decalajului dintre politicile publice implementate și preferințele individuale;

- comunitățile locale mici sunt mai omogene, este mai ușor să se implementeze politici care să respecte preferințele unei mari părți a cetățenilor;

- există multe stimulente pentru participarea cetățenilor în comunitățile mici, deoarece votul unui singur individ „cântărește mai mult”. Argumentul rațional al acestei supoziții este consolidat de argumentul socio-psihologic, care presupune că oamenii sunt mult mai predispuși să dezvolte un sentiment mai puternic de identificare comunitară și locală într-un mediu mai mic, mai omogen, iar aceasta la rândul său va accentua interesul pentru afacerile locale, va stimula implicarea politică;

- autoritățile locale mici sunt mai puțin birocratice. În unele funcții, economia de scară este umbrită de problemele legate de coordonarea și gestionarea unităților mari;

- argumentul economiei de scară este irelevant, deoarece multe servicii pot să fie contractate sectorului privat și, într-o asemenea situație, economia de scară depinde de dimensiunea societății private;

- fragmentarea susține concurența între autoritățile teritoriale locale în atragerea de capitaluri către locurile unde va fi cel mai productiv;

- fragmentarea susține experimentarea și inovația. Dacă într-un anumit teritoriu sunt prezente numeroase guverne locale mici, este mai facilă experimentarea cu diferite politici și învățarea din experiențele teritoriului vecin.<sup>2</sup>

Trebuie menționat faptul că argumentele prezentate nu pot fi acceptate în forma lor abstractă, deoarece doar câteva dintre argumentele citate mai sus pot fi legate, în special, de mărime însăși.

---

<sup>1</sup> Fox W., Gurley-Calvez T. Op. cit.

<sup>2</sup> Swianiewicz P. Op. cit., p. 11.

În general, literatura de specialitate denotă că nu au fost identificate dovezi convingătoare pentru consolidare, cu excepția unor cazuri. Totuși, interesul pentru consolidare a declanșat deseori revizuirea mecanismelor pentru a furniza servicii guvernamentale efectiv și eficient. Concentrată exclusiv pe consolidări, literatura oferă următoarele concluzii majore:

- cele mai multe încercări de consolidare nu au dus la consolidare;
- rezultatele, acolo unde a avut loc consolidarea, nu sunt în mod consecvent benefice în ceea ce privește considerentele financiare și politice pe termen lung;
- costurile financiare ale consolidării includ costurile de tranziție, de armonizare a salariilor și a serviciilor, de facilități suplimentare, de echipament și infrastructură (fizică și administrativă) rezultate din fuziune;
- beneficiile financiare ale consolidării rezultă, de obicei, din reducerea forței de muncă, din reducerea facilităților sau a echipamentelor și includerea costurilor evitate;
- politica reprezintă un obstacol major în calea consolidării, însă ar trebui să fie percepută în termeni cei mai cuprinzători pentru a include interesele aleșilor, angajaților și ale publicului, care valorizează controlul local.<sup>1</sup>

Concluziile altor studii demonstrează o legătură slabă între dimensiune și costuri, fuziunile autorităților locale pot avea o valoare de eficiență limitată intrinsecă și implica costuri tranzitorii considerabile. Cercetările și studiile internaționale privind amalgamările administrației locale au evidențiat mai multe observații concludente, sugerând că probabil ar trebui să fim mult mai sceptici față de presupunerea automată că „mai mare este mai bine”.<sup>2</sup> Colectivitățile locale mai mari ar trebui să cheltuiască o parte mai mică din resursele lor pentru cheltuieli administrative și să realizeze economii de scară mai mari. Însă în timp ce consolidarea poate permite autorităților locale să ofere o gamă mai mare sau o calitate mai mare a serviciilor, nu există dovezi că aceasta economisește bani, în general. În afară de costuri unice de reorganizare, practic nu este exclus ca autoritățile fuzionate să adopte cele mai scumpe obiceiuri ale predecesorilor lor individuali.<sup>3</sup> Consolidarea colectivităților locale poate cauza noi costuri sociale: comasarea școlilor poate să aibă drept efect creșterea numărului copiilor neșcolarizați, iar depărtarea serviciilor medicale ar micșora numărul beneficiarilor de asistență medicală.

Unul din dezavantajele consolidării colectivităților teritoriale de ambele niveluri poate fi că investițiile se vor concentra doar în reședințele

<sup>1</sup> Holzer M. et al. Literature review and analysis related to optimal municipal size and efficiency. Newark: Rutgers, School of Public Affairs and Administration, 2009, p. 22-23.

<sup>2</sup> Callanan M., Murphy R., Quinlivan A. The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. In: The Economic and Social Review, Vol. 45, No. 3, Autumn, 2014, p. 371-372.

<sup>3</sup> Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future. Council of Europe texts Edited by K. Davey. Strasbourg: Council of Europe, 2011, p. 68.

colectivităților, adică acolo unde vor fi concentrate autoritățile publice locale și raionale.

Deși efectul pozitiv al consolidării colectivităților locale asupra eficienței administrative este larg acceptat, se crede, de asemenea, că există și un efect negativ asupra dimensiunii democratice, dat fiind că fezabilitatea economică în materie de delimitare teritorială a puterii locale poate avea drept consecință încălcarea dreptului cetățeanului la autoadministrare în cadrul unor colectivități locale mai mici prin dimensiuni. Modelul colectivităților locale mari ca dimensiune și reduse ca număr distanțează puterea locală față de populație, limitează posibilitățile de participare civică, face dificilă rezolvarea problemelor populației din anumite localități.

Se argumentează de unii autori că consolidarea poate duce la pierderea identității rezidenților și distrugerea relațiilor comunitare.<sup>1</sup> Însă argumentele invocate nu se dovedesc suficient de consistente, pe motivul că apartenența la o colectivitate teritorială locală poate fi asociată cu cel puțin trei roluri: locuitor, utilizator al serviciilor, contribuabil. Dincolo de existența unei populații, grupată pe un teritoriu și totodată, cu instituții proprii, colectivitatea teritorială locală, în opinia lui N. Levrat, este un spațiu în care sunt prestate servicii – școli și grădinițe, transport local, furnizarea de apă potabilă în cantități suficiente, servicii culturale, cum sunt biblioteca, muzeul, teatrul, spații publice amenajate, servicii sociale. Legea este cea care fixează regulile de bază în ceea ce privește furnizarea serviciilor respective, acestea fiind administrate la nivelul colectivității, pentru că pot fi adaptate lejer la cerințele locuitorilor. În această optică, cetățeanul este membru al colectivității teritoriale locale nu doar prin apartenență valorică, ideatică, invocate de definițiile sociologice, ci și un utilizator al serviciilor publice. Colectivitatea teritorială locală este un spațiu, în cadrul căruia este percepută contribuția fiscală: contribuția poate fi impozitul pe venit, impozit pe proprietate sau alte taxe locale. Avantajul impozitelor locale este că relația dintre banii percepuți și serviciile furnizate este cu mult mai vizibilă în raport cu marea majoritate a impozitelor la nivel național. Dacă serviciile din localitate nu funcționează, cetățenii își vor da seama imediat, iar dacă serviciile unui minister nu funcționează, probabil îi va trebui mai mult timp unui cetățean pentru ca să pună problema funcționării și pentru a putea stabili o legătură între impozitele încasate de la cetățeni și sumele cheltuite în scopul asigurării funcționării mediocre sau nesatisfăcătoare a ministerului dat. Plătind impozitele și taxele locale, cetățeanul are cel puțin sentimentul că vede unde se duc banii și poate judeca cât de bine sunt aceștia folosiți. Este, deci, o colectivitate a contribuabilului.<sup>2</sup> Aceste două aspecte întrunesc o mare importanță în analiza condițiilor și factorilor de eficiență a administrației publice locale. Însă înainte

---

<sup>1</sup> Mabuchi M. Op. cit., p. 12.

<sup>2</sup> Levrat N. Comuna ideală. În: Vocea Civică, volumul 3, nr. 5, 1997, p. 10.



ca resursele unui teritoriu să fie valorificate, ele trebuie să fie identificate.

Un argument frecvent invocat de partidele care se opun amalgamării, este următorul: cu cât dimensiunea unei colectivități locale este mai mică, cu atât este mai mare capacitatea rezidenților de a influența politica publică. Consolidarea, potrivit acestei idei, poate slăbi controlul democratic al locuitorilor asupra afacerilor publice.<sup>1</sup> R. Dahl și Ed. Tufte au ajuns la concluzia că deși, în general (la nivelul național), participarea politică nu depinde de mărime, colectivitățile mici favorizează participarea în virtutea accesibilității lor sporite și ușurința de a comunica, notând că acest efect poate fi urmărit, în special, acolo unde populația este mai mică de 10.000 de persoane.<sup>2</sup>

Vom sublinia că promotorii ideilor de consolidare se așteaptă la un pluralism mult mai mare în politica locală a autorităților locale mai mari, precum și la o mai mare încredere, datorită unei societăți civice mai bine dezvoltate și activității lor în colectivități teritoriale locale mai mari. Însă locuitorii din colectivitățile locale mai mari sunt mai puțin interesați de afacerile publice locale, fiind, în schimb, mult mai mulțumiți de serviciile furnizate.<sup>3</sup>

Fuzionarea atât a colectivităților intermediare, cât și a celor locale, este o necesitate evidentă, deși, în același timp, constatăm faptul că este imposibil de a identifica anumite criterii obiective în baza cărora ar putea fi determinate configurarea și numărul colectivităților teritoriale de ambele niveluri. De fapt, problema nu constă atât în stabilirea unui anumit număr de colectivități teritoriale (mai multe, mai puține), ci în edificarea unei structuri teritoriale funcționale de exercitare a puterii publice locale la ambele niveluri, capabile să corespundă necesității interne de construcție a unui stat bine dimensionat, suplu și performant, care să ofere servicii de calitate cetățenilor. În contextul reliefat, organizarea teritorială a puterii publice nu poate fi abordată în afara problemei nivelurilor de exercitare a puterii publice, delimitarea teritorială a diferitelor state include un număr diferit de entități, cu diferite grade de autonomie sau lipsite de autonomie. Numărul de niveluri intermediare poate fi diferit, regăsindu-se state care funcționează doar în baza a două niveluri: național și local, fără a avea niveluri intermediare; următorul grup include statele cu trei niveluri de administrare: local, intermediar și național; în fine, al treilea grup cuprinde state cu două niveluri de administrație intermediară.<sup>4</sup> Aranjamentele depind, în mare măsură, de mărimea teritoriului, populație,

<sup>1</sup> Mabuchi M. Op. cit., p. 12-13.

<sup>2</sup> Dahl R., Tufte Ed. Size and Democracy. Stanford: Stanford University Press, 1973, p. 65.

<sup>3</sup> Swianiewicz P. Is There a Third Way Between Small yet Ineffective and Big yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned. In: Consolidation or fragmentation. Budapest: OSI/LGI, 2002, p. 311.

<sup>4</sup> Cornea S. Considerații privind organizarea administrativă a teritoriului statului. În: Administrarea publică, № 1-2, 2004, p. 29.

particularităților poziționării geografice a țării.

Existența nivelului intermediar în statele europene este o formulă de organizare teritorială a puterii publice locale testată istoric și funcționează cu succes în sistemele contemporane. Astfel, în Rezoluția Parlamentului European din 21 octombrie 2008 se menționa că: a) guvernarea pe mai multe niveluri trebuie să se bazeze pe o abordare ascendentă și recomanda organizarea de reuniuni regulate între funcționarii din cadrul autorităților naționale, intermediare și locale; b) încurajează statele membre să descentralizeze punerea în aplicare a politicii de coeziune, pentru a permite o mai bună funcționare a sistemului de guvernare pe mai multe niveluri, cu respectarea principiilor parteneriatului și al subsidiarității, invitându-le să adopte măsurile legislative și bugetare necesare în materie de descentralizare.<sup>1</sup> CPLRE recomanda Consiliului de Miniștri (*Recomandarea 333* din 2012), să invite statele membre să se asigure că: a) atunci când se are în vedere reorganizarea teritorială, sunt respectate principiile guvernării pe mai multe niveluri, divizarea responsabilităților între nivelurile de guvernare asigură eficiența maximă în satisfacerea necesităților cetățenilor. b) schimbările propuse în numărul de niveluri de guvernare sunt analizate având în vedere principiul subsidiarității.<sup>2</sup> Necesitatea unei astfel de structuri pe mai multe niveluri a fost susținută de două linii de argumente, fiecare referindu-se la un aspect diferit al statului modern. În primul rând, în calitate de organizații birocratice, guvernele trebuie să desconcentreze unele dintre funcțiile lor de-a lungul scalei geografice, în scopul atingerii unei mai mari eficiențe atât administrativă internă, cât și în furnizarea de servicii. În al doilea rând, guvernul central descentralizează unele funcții către guvernele locale, în scopul de a sprijini legitimitatea lor.<sup>3</sup>

Ca tendință generală, țările europene mai mici prin dimensiuni urmăresc să adopte modele mai simple de organizare teritorială a puterii locale, cel mai răspândit fiind modelul cu un singur nivel subnațional (ales de state, precum Bulgaria, Macedonia, Estonia, Letonia, Lituania și Malta). Dacă Republica Moldova ar adopta modelul de organizare a puterii locale cu un singur nivel, s-ar alinia la tendința predominantă în rândul țărilor europene de dimensiuni mici, în asemenea manieră fiind tratată de unele foruri (de exemplu, sportive),

<sup>1</sup> Rezoluția Parlamentului European din 21 octombrie 2008 referitoare la guvernarea și parteneriatul la nivel național, regional și la nivel de proiect în domeniul politicii regionale (2008/2064(INI)). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0492+0+DOC+XML+V0//RO> (accesat 23.05.2016).

<sup>2</sup> Second-tier local authorities – intermediate governance in Europe. Recommendation 333 (2012). <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1993007&Site=COE&direct=true> (accesat la 24.07.2016).

<sup>3</sup> Illner M. Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? In: The Transfer of Power Decentralization in Central and Eastern Europe. Edited by J.D. Kimball. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 1998, p. 8-9.

deși nu este mai puțin adevărat, după cum ne arată cazurile Macedoniei și Georgiei, un astfel de model va trebui să țină cont de factorul etnic în procesul de fuzionare a colectivităților locale și să asigure autonomia UTA Găgăuzia și a regiunii din est a republicii. Modelul cu un singur nivel ar necesita ca administrațiile locale să fie abilitate de a presta un volum semnificativ de servicii publice și să posede un nivel mai înalt de autonomie decizională și fiscală. Din moment ce modelul cu un nivel implică mai multe responsabilități din partea autorităților publice locale, pentru a putea aplica un astfel de model în Republica Moldova, ar trebui realizată consolidarea colectivităților locale prin fuzionarea lor. Acest model solicită din partea autorităților publice centrale voință și fermitate politică, abilități de comunicare publică, dat fiind că reducerea semnificativă a numărului de colectivități locale de nivelul întâi este în măsură să provoace insatisfacție socială și tensiuni politice între diferite niveluri ale puterii publice. Ținem să subliniem că, dacă sistemul actual de finanțe publice locale va continua să existe, comasările nu se vor solda cu creșteri semnificative, cel puțin pe un termen scurt, ale veniturilor proprii ale celor mai mici unități administrative care au fuzionat, fiind indispensabile schimbări esențiale în cadrul sistemului finanțelor locale, inclusiv alocarea unor mijloace financiare mai mari, mai stabile pentru autoritățile administrației publice locale din veniturile generale de stat.<sup>1</sup>

Dacă Republica Moldova va opta pentru revizuirea organizării teritoriale a puterii publice locale cu două niveluri, autoritățile centrale vor trebui să revadă fundamental criteriile de trasare a hotarelor administrative ale colectivităților locale de nivelului doi. Relieful Republicii Moldova practic fiind relativ uniform, ar facilita delimitarea teritorială uniformizată a colectivităților locale de nivelul doi, minimalizând, astfel, disparitățile existente. Colectivitățile locale de nivelul doi vor trebui să fie suficient de mari și să le fie atribuite mai multe responsabilități decât cele existente în prezent, pentru a avea impact real asupra dezvoltării regionale și locale. Modelul cu două niveluri propus de Osoian I. et al. în 2010, desființează sistemul actual de raioane și transformă regiunile de dezvoltare în regiuni administrative (păstrând denumirea „raioane” pentru a respecta prevederile constituționale). Dimensiunile mai mari sunt la fel de importante pentru ca regiunile să se implice în cooperarea internațională și să fie eligibile pentru fondurile de dezvoltare ale Uniunii Europene. Existența administrației publice de nivel regional permite reducerea mult mai mică a numărului de colectivități locale la 289. În același timp, modelul cu două niveluri va genera mai puține economii financiare (estimate la 40-45% mai puțin decât în prezent) spre deosebire de modelul cu un nivel.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Osoian I. et al. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Chișinău: Expert Grup, 2010, p. 112-113.

<sup>2</sup> Ibidem, p. 113.

Este evident că stabilirea nivelurilor de administrare trebuie realizată în strânsă dependență de particularitățile individuale ale fiecărui stat. În condițiile social-politice din Republica Moldova, este mai rațional, dar nu și mai eficient, de a menține nivelul intermediar de exercitare a puterii publice locale. Acest model ar permite soluționarea problemelor concrete de importanță locală la nivelul la care sunt prezente resursele necesare, potențialul uman și organizațional. În același timp, acest model ar permite asigurarea cu un sistem optimal de interacțiune a autorităților publice locale cu locuitorii și cu organele puterii statale. În cadrul acestui model este posibil de a stabili principii și proceduri clare de delimitare a sferelor de competență și a responsabilităților dintre nivelurile puterii publice, crearea instrumentelor eficiente de control din partea cetățenilor și a puterii statale, asigurarea unei eficiențe maxime în rezolvarea problemelor economice și sociale.

#### **4.2. Aprofundarea cooperării intercomunale**

Complexitatea provocărilor politice, economice și sociale cu care se confruntă societatea a schimbat modelele de autoadministrare a colectivităților locale de la structuri ierarhice și fragmentate la construcții mai cooperante și flexibile. În lumea contemporană practicile tradiționale de acțiune ale autorităților publice locale nu mai corespund realităților, iar hotarele lor administrative le limitează substanțial în acțiuni. Pentru ca autoritățile publice locale să poată oferi serviciile solicitate de comunitățile locale pe deplin și calitativ, trebuie să coopereze cu autoritățile locale similare. Depășirea frontierelor administrative, în încercarea de a identifica soluții eficiente la problemele existente, a fost una dintre cele mai importante schimbări care s-a produs la nivelul administrației publice locale. Procesul a fost facilitat și de sfârșitul monopolului statului asupra elaborării și implementării politicilor publice, cât și de implicarea sectoarelor privat și asociativ în soluționarea problemelor comunităților locale. Din această perspectivă, o soluție eficientă de diminuare a consecințelor fragmentării teritoriale poate fi folosirea avantajelor pe care le oferă cooperarea intercomunală.

Cooperarea intercomunală în statele Uniunii Europene reprezintă o cale spre economia cu costuri politice mai reduse. Criza financiară din 2008 a impulsionat acest proces, care s-a exprimat sub mai multe forme. Prima, stimulată mai mult de aderarea la Uniunea Europeană decât de criză, vizează formarea de societăți intercomunale pentru construirea și funcționarea unei infrastructuri de mediu, cum ar fi depozitele de deșeuri și stațiile de epurare a apelor cu economii de scară mari. În Ungaria, numărul depozitelor de deșeuri municipale a scăzut cu 90 % prin formarea companiilor de utilități comune, capabile să sporească esențial aplicarea tehnologiilor moderne și contractarea fondurilor structurale ale Uniunii Europene. O cincime dintre municipalitățile croate sunt antrenate în companiile de utilități comune. Forma a doua, în curs de desfășurare este integrarea planificării și livrării de servicii în cadrul

conurbațiilor, ilustrată, în mod special, de creșterea semnificativă a *communautes urbaines* franceze (și crearea unui nou nivel intercomunal, *metropole*).

Cele mai răspândite activități, în circumstanțele financiare actuale, țin de folosirea în comun a resurselor profesionale și a echipamentului necesar pentru operațiunile administrative, cum ar fi colectarea impozitelor, controlul dezvoltării, gestionarea salarizării, auditul intern și IT. Achizițiile publice atrag solicitări mai mici, precum și reduc costurile administrative. În Slovacia formarea de birouri comune a permis descentralizarea serviciilor publice (educația și bunăstarea socială) într-un sistem municipal foarte fragmentat. Chiar și în Marea Britanie unde autoritățile locale includ în medie populații extrem de mari, criza a promovat gestionarea comună a serviciilor într-o măsură mai mare. Orașul Westminster s-a alăturat orașelor vecine, Kensington și Chelsea, în desfășurarea unui serviciu educațional comun.<sup>1</sup>

Este evident că dimensiunea autorităților publice locale se dovedește a fi importantă pentru cooperarea intercomunală, influențându-i în mod direct scopul, sarcinile și formele. Căutarea unui optimum teritorial reprezintă un obiectiv al cooperării intercomunale, dat fiind că la determinarea unei zone adecvate pentru cooperare se țin cont de aspecte demografice, geografice, sociologice, economice și politice. Succesul cooperării intercomunale presupune o recompoziție teritorială, într-un areal mai mare, mai relevant și mai unit decât teritoriile de moment. Această recompoziție va asigura o cooperare avantajoasă dintre persoanele juridice, publice sau private, cooperarea de acest tip oferind astfel un alt mod de acțiune pentru autoritățile publice locale.<sup>2</sup>

Cooperarea intercomunală este privită nu doar ca o soluție de depășire a problemelor legate de fragmentarea teritorială, dar și ca o alternativă la fuziunea colectivităților locale de dimensiuni mici. În același timp, cooperarea intercomunală nu trebuie să fie tratată neapărat ca o alternativă la fuzionarea colectivităților locale, ci, mai degrabă, ca un element al unui proces de modernizare al puterii locale. Fuzionarea colectivităților locale nu înseamnă neapărat renunțarea la cooperarea intercomunală, din contra, fuzionarea poate să ofere noi posibilități și abordări pentru cooperare, folosirea potențialului neutilizat în beneficiul populației locale. Cooperarea intercomunală poate fi realizată cu succes când este combinată cu o politică de consolidare a colectivităților locale. P. Swianiewicz nota că în cazul în care sistemele administrative locale nu sunt fragmentate teritorial, autoritățile locale pot

<sup>1</sup> Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future. Council of Europe texts Edited by K. Davey. Strasbourg: Council of Europe, 2011, p. 68-69.

<sup>2</sup> Deffigier Cl. Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe. In: Revue française d'administration publique, no 1(no 121-122), 2007, p. 80-81.

beneficia de furnizarea în comun a serviciilor.<sup>1</sup>

Cooperarea intercomunală este un acord de colaborare care depășește hotarele administrative ale autorităților implicate în scopul obținerii unor beneficii și se produce atunci când două sau mai multe autorități publice locale sunt de acord să conlucreze asupra oricăreia dintre sarcinile care le revin în scopul obținerii beneficiilor reciproc avantajoase.<sup>2</sup> Necesitatea unei astfel de inițiative poate fi generată de constrângerile financiare și de capacitatea limitată a colectivităților locale mai mici de a presta eficient servicii publice care implică economii de scară sau generează externalități (educație, sănătate, alimentare cu apă, gestiunea deșeurilor, servicii de urgență, ordine publică, protecția mediului, cultură, turism).<sup>3</sup> Cooperarea intercomunală poate fi tratată, într-o anumită măsură, ca formă ascunsă și incompletă de fuzionare: în țările fragmentate din punct de vedere teritorial, unde reformele de fuzionare par inimaginabile pentru moment, cooperarea de acest tip poate fi percepută ca un model special de administrare a afacerilor publice locale.<sup>4</sup> Pentru înțelegerea mai bună a fenomenului și a modalităților practice de realizare a cooperării intercomunale, este important și util de a cunoaște componentele sale esențiale. Potrivit unui studiu realizat în statele Europei Centrale și de Est, cooperarea intercomunală include:

- furnizarea în comun a serviciilor de către două sau mai multe autorități publice locale din țară, care pot implica diferite funcții (servicii administrative, furnizarea de apă, transportul public), dar și activități comune în cadrul politicilor mai largi (promovarea dezvoltării economice locale), care ar putea fi un aranjament cu un singur sau cu mai multe scopuri;

- cooperarea voluntară a autorităților publice locale (nu se referă la orice formă care este strict impusă de lege, deși legea poate uneori să stimuleze sau chiar să oblige autoritățile locale să caute soluții de cooperare);

- cooperarea nu este incidentală, are o anumită durată, fiind deseori un aranjament permanent cu o dată de încetare nespecificată;

- cuprinde diverse forme legale de cooperare. În unele cazuri, aceasta poate include crearea unei noi entități juridice (de exemplu, o coproprietate între autoritățile locale implicate), în timp ce în altele aceasta poate lua o formă juridică mai puțin accentuată;

- nu există transfer definitiv de sarcini sau competențe locale; autoritățile locale păstrează, contrar amalgamării, controlul asupra deciziilor și serviciilor

---

<sup>1</sup> Swianiewicz P. Demanded but Difficult: Intermunicipal Cooperation in Central and Eastern Europe. In: Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries. Ed. By P. Swianiewicz. Budapest: Open Society Foundations, 2011, p. 4.

<sup>2</sup> Jackson J. et al. Cooperare intercomunitară: Ghidul autorităților publice locale. Chișinău: S.n., 2015, p. 10.

<sup>3</sup> Prohnitchi V. Op. cit., p. 47.

<sup>4</sup> Osoian I. et al. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Chișinău: Expert Grup, 2010, p. 105.

care rezultă din cooperare.<sup>1</sup>

Cooperarea intercomunală constituie rezultatul unei decizii deliberate a autorităților locale implicate, asocierea fiind una cu caracter preponderent voluntar decât impusă de normele legale. Acordul de cooperare intercomunală variază în formă, domeniu și integrare: acesta este rezultat al inițiativei politice a autorităților publice cu viziuni diverse și prezintă forme diferite prin natura lor intrinsecă. Tradițiile administrative naționale, sistemele de guvernare, cultura politică și diferitele niveluri de autonomie locală din fiecare țară presupun ca tentativa de elaborare a unei tipologii a cooperării intercomunale să constituie o sarcină periculoasă, dacă nu chiar imposibilă. Singurul lucru care se cunoaște despre cooperarea intercomunală este diversitatea formelor de manifestare, fiind mai diversificată decât guvernarea locală europeană.<sup>2</sup> Cooperarea intercomunală poate să întrunească unul sau mai multe obiective, acestea determinându-i domeniile și substanța, inclusiv forma de relaționare. Se cere de precizat că doar competențele autorităților publice locale pot fi obiect al cooperării intercomunale, și, eventual, pot fi delegate unor structuri intercomunale. Obiectivele cooperării determină atribuțiile entităților angajate în acest proces, fiind importantă, în ordinea reliefată de idei, delimitarea clară a competențelor și a atribuțiilor conferite, iar statutul lor trebuie să specifice foarte precis domeniile de competență.<sup>3</sup>

Cooperarea intercomunală este o modalitate de a eficientiza administrarea afacerilor publice locale prin raționalizarea și eficientizarea activității autorităților locale proxime. În favoarea unui regim de cooperare intercomunală, frecvent, sunt aduse următoarele argumente:

- este un remediu pentru autonomia financiară limitată a administrației publice locale și a capacității administrative scăzute;
- permite păstrarea intactă a autonomiei locale în raport cu cheltuielile și impozitarea;<sup>4</sup>
- autoritățile locale, prin asociere, pot presta servicii pe care nu le pot oferi în mod individual;
- pentru anumite servicii, autoritățile locale pot folosi împreună aceeași resursă de expertiză (servicii juridice) sau aceleași unități de deservire (echipament antiincendiar), fiind mai rentabil din punct de vedere al costurilor financiare;
- contribuie la crearea unei piețe de desfacere mai mari, mai atractivă pentru investiții străine, atât publice, cât și private;<sup>5</sup>
- contribuie la eficientizarea procesului de prestare a serviciilor publice;

---

<sup>1</sup> Swianiewicz P. Op. cit., p. 3.

<sup>2</sup> Teles F. Local Governance and Inter-municipal Cooperation. Basingstoke: Palgrave, 2016, p. 88-89.

<sup>3</sup> Jackson J. et al. Op. cit., p. 92-93.

<sup>4</sup> Prohnițchi V. Op. cit., p. 48.

<sup>5</sup> Jackson J. et al. Op. cit., p. 7-8.

- reduce costul unitar al livrărilor de servicii prin „economii de scară”;
- compensează insuficiența fondurilor disponibile administrației locale, lipsa unui personal specializat capabil să atragă finanțări, elimină probleme generate de condiții de mediu și răspunde condițiilor impuse de programele operaționale de dezvoltare regională;<sup>1</sup>

- asigură realizarea „economiei de scop”, în special în statele din Europa Centrală și de Est, unde cooperarea autorităților locale mici face posibilă furnizarea de servicii care ar putea rămâne nesoluționate, chiar dacă se află pe o listă a serviciilor locale autorizate;

- facilitează gestionarea comună a zonelor integrate funcțional, dar fragmentate din punct de vedere teritorial și al infrastructurii tehnice indivizibile;

- asigură o vizibilitate mai bună pentru autoritățile locale;

- facilitează accesul la fondurile externe;

- zonele de livrare a serviciilor sunt mai largi decât hotarele administrative;<sup>2</sup>

- permite recompoziția teritoriului prin intermediul unui model juridic mai flexibil;<sup>3</sup>

- atenuază disparitățile economice și sociale existente în dezvoltarea colectivităților locale.

Vom preciza că modalitățile concrete de realizare în practica a cooperării intercomunale sunt prevăzute în mai multe acte normative, atât internaționale cât și naționale.

Principiul autonomiei locale recunoscut de toate statele membre ale Consiliului Europei, prin semnarea și ratificarea *Cartei europene a autonomiei locale*, a fundamentat existența autorităților locale și capacitatea lor de a se asocia în structuri de cooperare. *Carta* prevede în art.10 dreptul de asociație al colectivităților locale: „colectivitățile locale au dreptul, în exercițiul competențelor lor de a coopera în cadrul legii, de a se asocia cu alte colectivități locale pentru realizarea unor sarcini de interes comun”. Iar „dreptul colectivităților locale de a adera la o asociație pentru protecția și promovarea intereselor lor comune și de a adera la o asociație internațională de colectivități locale trebuie să fie recunoscut în fiecare stat”. Fiecare stat semnatar al *Cartei* își poate defini modalitățile fie legislative, fie altele, pentru realizarea acestui principiu.<sup>4</sup>

În acest sens vom nota că dreptul autorităților locale de a se asocia și de a coopera în prestarea serviciilor publice este prevăzut de mai multe acte normative ale Republicii Moldova.

<sup>1</sup> Dezvoltarea regională. Chișinău: GIZ, 2014, p. 122-123.

<sup>2</sup> Swianiewicz P. Op. cit., p. 14-15.

<sup>3</sup> Deffigier Cl. Op. cit., p. 84.

<sup>4</sup> Carta europeană a autonomiei locale. Raport explicativ. Publicat în Monitorul Oficial Nr. 141 din 22.11.2001



*Legea nr. 436 din 28.12.2006*<sup>1</sup> prevede în art. 14, aliniatul 1, litera j) competența consiliul local de a decide în condițiile legii asocierea cu alte autorități locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, promovarea și protejarea intereselor autorității locale, precum și colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun. În mod similar, art. 43, alin. (1), lit. t) din lege prevede dreptul consiliului raional de a decide asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale în realizarea serviciilor publice locale.

*Legea nr. 435 din 28.12.2006*<sup>2</sup> prevede în articolul 3, litera h) principiul parteneriatului public-privat, public-public, public-civil, care presupune garantarea unor posibilități de cooperare între Guvern, autoritățile locale, sectorul privat și societatea civilă. De asemenea, legea prevede în art.5 că autoritățile publice locale de nivelurile întâi și doi, precum și cele centrale pot coopera în condițiile legii, pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune ale acestor autorități prin intermediul unor acorduri semnate între părți, care să conțină prevederi clare ale surselor de finanțare și ale limitelor puterii de decizie pentru fiecare nivel de autoritate publică în parte.

*Legea nr.1402 din 24.10.2002*<sup>3</sup> stabilește în art. 6, alin. (2), lit. f că unul din principiile care guvernează organizarea și administrarea serviciilor publice de gospodărie comunală este asocierea intercomunală și parteneriatul, art. 14 alin. (4) prevede că autoritățile administrației publice locale pot adopta decizii în legătură cu asocierea serviciilor publice de gospodărie comunală în vederea realizării unor investiții de interes comun din infrastructura tehnico-edilitară, precum și în legătură cu participarea lor cu capital social sau cu bunuri la capitalul sau bunurile agenților economici pentru realizarea de lucrări și furnizarea/prestarea de servicii publice de gospodărie comunală la nivel local sau raional, după caz, pe bază de convenții care prevăd și resursele financiare constituite din contribuțiile autorităților administrației publice locale (convențiile se încheie de ordonatorii principali de credite, în baza mandatelor aprobate de fiecare consiliu local sau raional). În art. 13 legea menționează că Guvernul asigură promovarea parteneriatului și asocierii intercomunale pentru înființarea și exploatarea unor sisteme tehnico-edilitare zonale.

*Legea nr. 436 din 06.11.2003*<sup>4</sup> prevede că, consiliul local stabilește în

<sup>1</sup> Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial nr.32-35/116 din 09.03.2007.

<sup>2</sup> Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.29-31/91 din 02.03.2007.

<sup>3</sup> Legea privind serviciile publice de gospodărie comunală nr. 1402 din 24.10.2002. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.14-17/49 din 07.02.2003.

<sup>4</sup> Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr. 436 din 06.11.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 244-247/972 din 12.12.2003.

Statutul localității pe care îl aprobă condițiile de cooperare a autorității administrației publice a unității administrativ-teritoriale cu alte autorități ale administrației publice din țară, cu autoritățile similare din străinătate modul de aderare la organismele naționale sau internaționale în vederea protecției și promovării intereselor comune.

Cu toate că în Republica Moldova nu există limitare legală privind parteneriatele autorităților locale, specialiștii consideră că, cadrul legal „necesită completare și adaptare”, iar pentru a încuraja cooperarea dintre comunități, ar fi nevoie de a dezvolta și actualiza cadrul legal, mai ales forma de asociere și modul de gestiune ulterioară a serviciilor publice create. Totodată, trebuie promovată asocierea benevolă a colectivităților locale interesate de prestarea în comun a serviciilor publice.<sup>1</sup> Una dintre cele mai importante provocări rezidă în identificarea formulei prin care cooperarea intercomunală să devină mai accesibilă, mai atractivă și mai avantajoasă pentru a oferi servicii de o gamă mai largă și o calitate mai bună.

În acest sens, acordul intercomunal de cooperare variază în formă, domeniu și integrare. În literatura de specialitate au fost elucidate cele mai răspândite forme ale cooperării intercomunale:

1. cooperare informală;
2. acord de Cooperare (contract);
3. entitate de drept public;
4. instituție de drept privat (agent economic);
5. instituție publică cu un singur scop sau scopuri multiple;
6. instituție publică teritorială integrată.<sup>2</sup>

În tentativa de a identifica formele de cooperare intercomunală, este necesar să fie luate în considerare realitățile politice, economice, sociale, demografice și juridice ale Republica Moldova. În condițiile reglementării legislative neclare și lacunare, proiectarea și aplicarea unui sau câtorva modele de instituționalizare a cooperării intercomunale reprezintă un exercițiu care se bazează pe analiza și coroborarea mai multor acte normative. În rezultatul analizei cadrului legal al activității autorităților locale din Republica Moldova, I. Beschieru a identificat anumite posibilități legale de cooperare intercomunală, acestea fiind următoarele:

1. Forme neinstituționalizate de cooperare (neformală sau pe baza acordurilor, contractelor, fără crearea unei persoane juridice noi):

- o formă neinstituționalizată reiese din posibilitățile oferite de articolul 5 din *Legea privind descentralizarea administrativă*, care prevede că autoritățile publice locale de nivelurile întâi și doi, precum și cele centrale pot coopera, în condițiile legii, pentru a asigura realizarea unor proiecte sau

<sup>1</sup> De exemplu: Rața Sv. Abordarea dezvoltării comunitare durabile prin prisma cooperării intercomunale. În: *Administrarea Publică*, 2015, nr. 1, p. 34-35.

<sup>2</sup> Jackson J. et al. Op. cit., p. 96.

servicii publice care solicită eforturi comune ale acestor autorități;

- altă formă neinstituționalizată de cooperare este contractul de societate civilă, reglementat de articolele 1339 - 1354 al *Codului civil*.<sup>1</sup> Conform *Codului civil*, prin contractul de societate civilă părțile la contract se obligă reciproc să urmărească în comun scopuri economice ori alte scopuri fără a constitui o persoană juridică, împărțind între ele foloasele și pierderile.

2. Cooperare prin crearea unui operator comun (regional) cu capital integral public.

Autoritățile publice locale pot coopera prin fondarea în comun a unui operator căruia îi vor delega gestionarea unui serviciu public și infrastructura aferentă.

3. Prestarea de servicii publice de către operatorul public al unei comune localităților din împrejurimi.

4. Concesionarea serviciului unui operator privat comun/sau parteneriat public - privat.<sup>2</sup>

Trebuie de avut în vedere faptul că pentru demararea cooperării intercomunale, sunt necesare anumite condiții prealabile, cum ar fi: recunoașterea problemelor comune, comunicarea eficientă între părțile interesate, deschiderea spre cooperare, nivelul experienței și managementul eficace la nivelul autorităților locale.<sup>3</sup> Se impune nu în ultimul rând, implicarea locuitorilor în dezbaterile privind identificarea opțiunilor și a modalităților de cooperare intercomunală, a beneficiilor, dar și a constrângerilor eventualei asocieri cu colectivitățile locale învecinate. Fără dezbaterile prealabile cu locuitorii a tuturor acestor aspecte, eforturile autorităților locale nu vor avea suportul necesar în acțiunile preconizate.

Este de precizat că relațiile de cooperare intercomunală sunt rezultat al influenței mai multor factori, care pot favoriza sau pot împiedica colaborarea autorităților locale. Acești factori sunt:

- natura problemei. Problemele cu care se confruntă autoritățile locale sunt foarte complexe și mult mai interdependente, eforturile și resursele comune sunt tratate ca modalitate de a răspunde acestor provocări;

- istoricul colaborării anterioare. Calitatea, cantitatea și succesul interacțiunilor anterioare joacă un rol relevant în recunoașterea oportunităților de a continua sau de a îmbunătăți eforturile de consolidare a cooperării;

- identitatea și contextul teritorial. Teritoriile definesc oportunitățile pentru colectivități de a se alătura unor obiective comune, întrucât geografia și identitatea teritorială pot oferi terenul pentru apariția unor probleme similare

---

<sup>1</sup> Codul civil. Adoptat prin legea nr. 1107-XV din 06.06.2002. Publicat în: Monitorul Oficial, nr. 82-86/661 din 22.06.2002.

<sup>2</sup> Beschieru I. Cooperarea inter-comunitară și regionalizarea serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare în Republica Moldova, Chișinău: CALM, 2013, p. 8-12.

<sup>3</sup> Rața Sv. Op. cit., p. 34.

cu un număr mai mare de preocupări comune, în special în rândul comunelor vecine;

- relații de putere echilibrate. Relațiile de putere asimetrice între colectivitățile locale care împărtășesc inițiative sau proiecte de colaborare pot împiedica pașii ulteriori;

- contextul instituțional. Legea poate impune cooperarea sau constrânge decizia autorităților locale de a colabora, contextul de reglementare explică în parte stimulentele sau blocajele și natura multor relații de colaborare dintre colectivitățile locale. Prin urmare, mediului juridic îi revine un rol relevant în explicarea naturii și stimulentele cooperării intercomunale;

- influență externă. Situațiile neașteptate sau intervenția terților în jocul de cooperare pot să funcționeze ca un declanșator și ca un „mecanism de legătură”. Agenții externi, care acționează ca brokeri între instituții, pot aduce cunoștințele, resursele sau puterea necesare pentru a introduce oportunitatea de a colabora. (De exemplu, implicarea universităților în dezvoltarea regională);

- rezultate așteptate. Cooperarea necesită eforturi semnificative și, prin urmare, trebuie luate în considerare costurile tranzacțiilor prin acțiuni și procese de gestionare întreprinse în timp și prin efort. Atunci când recompensele și rezultatele cooperării depășesc costurile și lipsesc alternative mai bune, se presupune că beneficiile anticipate vor contribui la explicarea intensificării acțiunilor;

- profilul autorității publice. Profilul este determinat de mai multe elemente, printre care un rol important revine dispunerii sau capacității instituționale de a colabora.<sup>1</sup>

Nu putem exclude din analiză și influența factorilor perturbatori ai cooperării intercomunale. Inițierea unei anumite forme de cooperare dintre autoritățile locale este o dovadă că se caută soluții pentru problemele cu care se confruntă colectivitățile locale. Acest proces poate fi perturbat uneori de acțiunea unor factori, cum ar fi:

- teama de a pierde autonomia/atribuțiile. Cooperarea intercomunală implică asumarea de roluri și responsabilități, fapt care conduce la „eliminarea” unor atribuții din competența exclusivă a colectivității locale. Comuna-participant influențează asupra procesului de luare a deciziilor, prin votul delegatului său, ceea ce nu conduce întotdeauna la soluția dorită;

- teama de a pierde veniturile directe/finanțarea. Ca și în exemplul de mai sus, poate exista o pierdere, dar nu a atribuțiilor, ci a surselor de finanțare, provenite din atribuții, care sunt cheltuite pentru acoperirea necesităților comune;

- absența relațiilor. Cooperarea intercomunală implică relații dintre comunele proxime și practic este imposibil de a genera orice formă de

---

<sup>1</sup> Adaptat după: Teles F. Local Governance and Inter-municipal Cooperation. Basingstoke: Palgrave, 2016, p. 10-12.

parteneriat fără a stabili contacte și relații cu comunele învecinate;

- diferențele dintre comune. Parteneriatul dintre comune presupune prezența unor probleme similare. Însă în comunele neomogene, spectrul problemelor existente este neomogen, reducând din oportunitățile soluționării lor prin cooperare;

- reticența față de creșterea costurilor și a numărului personalului administrativ. Formarea unei structuri noi implică o serie de probleme organizatorice și proceduri birocratice și în cazul în care acest proces este îngreunat de procedurile birocratice, reticența de a se implica are un impact negativ asupra edificării structurilor intercomunale;

- lipsa surselor financiare. Lipsa de finanțare a diferitelor atribuții face dificilă realizarea lor, deoarece necesită identificare finanțării din alte surse;

- dezinteresul. Această atitudine față de cooperarea intercomunală este determinată în mare parte de lipsa de informații și, în consecință, scepticismul privind aplicarea: lipsa de interes face imposibilă stabilirea de contacte cu potențiali parteneri;

- nivelul scăzut al culturii de cooperare. Unii funcționari din cadrul autorităților locale și o parte a populației împărtășesc convingerea că problemele locale constituie prerogativa deplină și exclusivă a propriei administrații locale, nimeni, în afară de autoritățile locale, nu le poate soluționa;<sup>1</sup>

- costurile politice ale cooperării. Viziunile politice diferite/divergente ale funcționarilor din autoritățile publice locale pot influența substanțial sau chiar periclita cooperarea intercomunală;

- procesul lent de luare a deciziilor. Complexitatea procedurilor și formelor organizatorico-juridice ale cooperării intercomunitare, implicarea mai multor actori în procesul decizional deseori se soldează cu întârzierea adoptării deciziilor;<sup>2</sup>

- deficitul democratic. Implicarea în procesul de cooperare intercomunală a mai multor actori instituționali, depășirea hotarelor administrative în furnizarea serviciilor publice efectiv poate slăbi controlul democratic asupra decidenților locali și să afecteze transparența decizională. Dezvoltarea societății civile pentru a contribui la consolidarea controlului democratic este o necesitate imperioasă pentru ca cooperarea intercomunală să-și producă efectele scontate.<sup>3</sup>

În concluzie, cooperarea intercomunală rămâne o problemă mereu actuală, fiind discutată în spațiul românesc de la începutul secolului XX și

---

<sup>1</sup> Айвазов А. Межмуниципальное сотрудничество. Альтернативные пути развития // Децентрализация в действии: пять примеров из стран СНГ. Киев: Международный центр перспективных исследований, 2007, с. 52-53.

<sup>2</sup> Jackson J. et al. Op. cit., p. 8.

<sup>3</sup> Swianiewicz P. Op. cit., p. 8-10.

până în zilele noastre. Astfel, abordând problema beneficiilor de pe urma cooperării intercomunale, P. Negulescu în „Tratat de drept administrativ român” a explicat cooperarea intercomunală în felul următor: „... se poate întâmpla ca mai multe comune să aibă asupra unor chestiuni interese identice. În asemenea caz fiecare din aceste comune nu ar putea avea mijloace suficiente proprii pentru satisfacerea acestor interese, pe când unindu-se mai multe comune, mijloacele pecuniare fiind mai însemnate, asemenea lucrări ar fi posibile. S-ar putea crea pentru satisfacerea unor asemenea interese intercomunale o nouă persoană morală administrativă, sindicatul de comune, pentru construirea, întreținerea unor drumuri vicinale, pentru facerea unor școli profesionale de interes local, și pentru alte trebuințe locale”.<sup>1</sup>

### 4.3. Intensificarea cooperării transfrontaliere

Cooperarea transfrontalieră a colectivităților locale, fiind prin caracterul său un mecanism eficient de colaborare externă a colectivităților locale, se exprimă prin structuri teritoriale formate în scopul intensificării relațiilor interregionale și transfrontaliere, urmărind edificarea unui spațiu coerent de dezvoltare economică și socială, științifică și culturală. Colaborarea transfrontalieră se manifestă prin edificarea raporturilor directe între regiunile și comunitățile aflate de o parte și de alta a frontierelor de stat, în virtutea competențelor autorităților locale, potrivit legislației naționale.

Vom menționa lapidar că la nivel european, cadrul normativ de referință pentru cooperarea transfrontalieră a colectivităților locale este determinat expres de următoarele documente: *Carta europeană a autonomiei locale*, *Convenția-cadru europeană asupra cooperării transfrontaliere între colectivitățile sau autoritățile locale*, semnată la Madrid în data de 21 mai 1980, și *Protocolul adițional al Convenției-cadru europene privind cooperarea transfrontaliera a colectivităților sau autorităților teritoriale* din 9 noiembrie 1995 de la Strasbourg. În statele din Europa Occidentală, capacitatea autorităților publice locale de a desfășura activități externe este reglementată, mai mult sau mai puțin detaliat, de acte normative interne, de nivel legislativ și regulamentar, care rezultă dintr-o îndelungată practică administrativă.

Referitor la Republica Moldova, activitățile de cooperare transfrontalieră sunt susținute de o serie de acorduri și protocoale trilaterale și bilaterale încheiate între Republica Moldova, România și Ucraina, precum și acorduri bilaterale încheiate între autoritățile locale din Republica Moldova, Ucraina și România.<sup>2</sup> Însă până în prezent nu există un act normativ național care ar

<sup>1</sup> Negulescu P. Tratat de drept administrativ român. București: Tip. Gutenberg, 1903-1904, p. 136.

<sup>2</sup> A se vedea și Cornea S., Cornea V. Cooperarea transfrontalieră a colectivităților locale. În: Conferința științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice, 12-13 mai 2011, Vol I. Cahul: USC, 2011, p. 238.

reglementa, în mod expres, relațiile transfrontaliere ale autorităților publice. *Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006* atribuie consiliilor locale dreptul de a decide, în condițiile legii: a) asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, pentru promovarea și protejarea intereselor autorităților administrației publice locale, colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun și b) stabilirea de legături de colaborare, cooperare, inclusiv transfrontalieră, și de înfrățire cu localități din străinătate (art. 14, pct. 2, lit. j, k). Potrivit prevederilor art. 19, pct. 4 al legii, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate se adoptă cu votul majorității consilierilor aleși.

Consiliile raionale, conform art. 43, pct.1, lit. t, al legii citate, pot decide, în condițiile legii, asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale, inclusiv cooperarea transfrontalieră, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, promovarea și protejarea intereselor autorităților administrației publice locale, precum și colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate, în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun.

Vom preciza că un rol substanțial în definirea principiilor și obiectivelor strategice ale cooperării transfrontaliere a avut *Concepția cooperării transfrontaliere a Republicii Moldova pentru anii 2004-2006*, adoptată la 29.09.2004,<sup>1</sup> care a recomandat adeziunea la principiile de bază ale cooperării transfrontaliere a localităților/colectivităților de frontieră elaborate de Asociația Europeană a Regiunilor Frontaliere (AEFR) și promovate de Comisia Europeană. Au fost stabilite, de asemenea, prioritățile de bază în implementarea cooperării transfrontaliere și criteriile ce urmau a fi respectate la realizarea acestor priorități și obiective. Însă Guvernările ulterioare n-au continuat această modalitate de a stabili priorități pe termen scurt privind cooperarea transfrontalieră.<sup>2</sup>

Ținem să subliniem, în ordinea de idei elucidată, că apariția euroregiunilor este legată de cooperarea transfrontalieră intensă din spațiul vest-european.<sup>3</sup> Modelul de colaborare în cadrul euroregiunilor este susținut de Uniunea Europeană, fiind tratat ca un exercițiu de pregătire pentru aderare și mecanism pentru implementarea relațiilor de natură comunitară între regiuni

<sup>1</sup> Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Concepției cooperării transfrontaliere a Republicii Moldova pentru anii 2004-2006 nr. 1069 din 29.09.2004. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 182-185/1266 din 08.10.2004.

<sup>2</sup> A se vedea și Cornea S. Cooperarea transfrontalieră a colectivităților locale din Republica Moldova: între oror-tunități și șanse nerealizate. În: Південь України: етноісторичний, мовний, культурний та релігійний виміри”, Одеса: ОНМУ, 2017, с. 165-166.

<sup>3</sup> Săgeată R. Deciziile politico-administrative și organizarea teritoriului. București: Top Form, 2006, p. 69.

din statele candidate.

Declarând independența, Republica Moldova a stabilit relații de parteneriat și cooperare atât la nivel central, cât și la nivel local prin intensificarea colaborării colectivităților locale cu entitățile similare din țările vecine - România și Ucraina. În Avizul Comitetului Regiunilor din 06 octombrie 2010 referitor la Republica Moldova se menționa că autoritățile locale și regionale din Republica Moldova dispun de avantaje competitive în relația cu Uniunea Europeană, față de alte țări membre ale Parteneriatului Estic, în virtutea vecinătății nemijlocite cu Uniunea și dimensiunilor teritoriului național, făcând toate autoritățile locale și regionale a fi eligibile pentru implementarea proiectelor susținute de parteneriate transfrontaliere.<sup>1</sup>

Totuși, nu toate raioanele sunt implicate în cooperarea transfrontalieră, iar pentru cele care participă, pornind de la potențialul socio-economic disponibil al euroregiunilor, pot fi identificate oportunități de cooperare transfrontalieră în diverse domenii, cum ar fi:

- crearea unui spațiu informațional comun privind potențialul economic și oportunitățile de afaceri în cadrul euroregiunilor;

- constituirea unor structuri comune privind facilitarea cooperării economice, coordonarea certificării mărfurilor, dezvoltarea piețelor de desfacere a produselor, valorificarea și dezvoltarea potențialului economic existent;

- dezvoltarea infrastructurii care să asigure eficient facilitarea trecerii frontierelor și accesul la comunicațiile de transport internațional auto, feroviar, fluvial și maritim;

- elaborarea unei strategii comune de dezvoltare a turismului, folosind potențialul turistic al euroregiunilor;

- dezvoltarea cooperării în domeniul cercetare - dezvoltare, a relațiilor de colaborare dintre instituțiile de învățământ, intensificarea schimbului de studenți și cadre didactice din euroregiuni;

- crearea centrelor comune de instruire, recalificare și angajare a forței de muncă, organizarea schimbului de informații în cadrul euroregiunilor;

- organizarea festivalurilor, expozițiilor, târgurilor culturale, competițiilor sportive regionale;

- coordonarea programelor de protecție a mediului ambiant, realizarea în comun a proiectelor și monitorizarea în comun a factorilor de poluare din regiuni.

Este de menționat că relații de colaborare între regiunile frontaliere ale Republica Moldova, României și Ucrainei au fost stabilite încă la mijlocul

---

<sup>1</sup> Avizul Comitetului Regiunilor „Punerea în aplicare a Politicii Europene de Vecinătate și, în special, a Inițiativei privind Parteneriatul Estic: modernizarea, reformele și capacitatea administrativă a autorităților locale și regionale din Republica Moldova” din 06.10.2010. [www.toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdr%5ccivex-v%5cdossiers%5ccivex-v-004%5cRO%5cCDR106-2010\\_FIN\\_AC\\_RO.doc&docid=2727547](http://www.toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdr%5ccivex-v%5cdossiers%5ccivex-v-004%5cRO%5cCDR106-2010_FIN_AC_RO.doc&docid=2727547) (accesat la 28.03.2015).



anilor '80, însă, practic, au avut un caracter mai mult formal. După 1989, acestea s-au intensificat, dar erau stopate de lipsa clarității în relațiile interstatale dintre părți. Prin Tratatul de bază româno-ucrainean la 2 iunie 1997, au fost puse bazele unei cooperări strânse în diferite domenii, inclusiv cooperarea transfrontalieră. În conformitate cu art. 8 al Tratatului, părțile se angajau să sprijine cooperarea între unitățile administrativ-teritoriale din regiunile de frontieră și se preconiza, de asemenea, crearea euroregiunilor „Prutul de Sus” și „Dunărea de Jos” la care puteau să participe colectivități teritoriale locale din Republica Moldova.<sup>1</sup> Inițiativa privind instituționalizarea cooperării transfrontaliere între Republica Moldova, România și Ucraina a fost lansată de Președintele României la începutul anului 1997, aceasta fiind materializată puțin mai târziu, în cadrul summit-ului de la Ismail din 3 - 4 iulie 1997, prin semnarea de către Președinții Republica Moldova, României și Ucrainei a „Declarației privind cooperarea transfrontalieră” și, la nivel guvernamental, a protocolului de colaborare trilaterală.

Grație avantajelor economice oferite de cooperarea transfrontalieră, participarea Republicii Moldova în cadrul euroregiunilor ar trebui să prezinte interes. Colectivitățile locale din România și Ucraina posedă un potențial economic mult mai mare în comparație cu raioanele din Republica Moldova. Totodată, interesul vădit al Republica Moldova în aprofundarea relațiilor de cooperare transfrontalieră a fost în permanență eclipsat de o pasivitate pronunțată atât la nivel central, cât și la cel local. Pasivitatea părții moldovenești în lansarea și realizarea activităților de cooperare este cauzată de mai mulți factori. În Republica Moldova nu funcționează o structură guvernamentală care să promoveze politica de cooperare transfrontalieră și să sprijine interesele euroregiunilor în structurile centrale de stat. Sistemul autorităților publice locale constituite după contrareforma din anul 2003 au redus mult capacitatea destul de joasă în promovarea unor politici de cooperare de sine stătător. Participarea părții moldovenești în cadrul euroregiunilor poartă mai mult un caracter inercial, fiind impulsionată preponderent de relațiile româno-ucrainene. Atât la nivel central, cât și la nivel local practic nu există strategii de integrare regională sau planuri de acțiuni concrete care să valorifice beneficiile cooperării transfrontaliere pentru colectivitățile locale moldovenești de la frontieră. Altă cauză ține de insuficiența resurselor financiare din bugetele locale pentru finanțarea activităților de cooperare, accesul și posibilitățile reduse la sursele financiare externe.<sup>2</sup>

Administrațiile locale cu un buget mic, în comparație cu numărul de

<sup>1</sup> Roșcovan M. Cooperarea transfrontalieră a Republicii Moldova cu România și Ucraina. [www.ipp.md/public/files/Publicatii/2003/iulie/Pr~Roscovan.doc](http://www.ipp.md/public/files/Publicatii/2003/iulie/Pr~Roscovan.doc) (accesat la 20.03.2017).

<sup>2</sup> Roșca P., Galben I., Costache L. Euroregiunile și cooperarea transfrontalieră în țările Uniunii Europene. În: Studii economice, nr. 3-4, 2008, p. 14.

locuitori, nu au întreaga gamă de instrumente necesare pentru elaborarea cererilor pentru proiectele finanțate de Uniunea Europeană. Un exemplu elocvent a fost derularea Programului Operațional Comun România–Ucraina–Republica Moldova 2007-2013, finanțat de Uniunea Europeană. Pentru a fi eligibile în program, autoritățile locale trebuiau să elaboreze proiecte cu un buget de 100.000 - 3.000.000 de euro. Dată fiind cerința de cofinanțare de 10%, multe autorități locale nu erau în stare să prezinte proiecte cu bugete mai mari.

Cu toate că aproximativ 70% din teritoriu și 80% din populația Republicii Moldova participă la activități transfrontaliere în cadrul euroregiunilor, revenirea la raioane a periclitat într-un mod esențial cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor. Au devenit lipsite de sens acordurile încheiate de autoritățile județene cu parteneri transfrontalieri, fiecare județ a fost fracționat în 2-5 raioane, iar din cauza eterogenității și pluralității subiecților de dialog, s-a făcut dificilă cooperarea transfrontalieră în euroregiunile „Dunărea de Jos”, „Siret-Prut-Nistru” și „Prutul Superior”, la care Republica Moldova este parte. Dacă până în mai 2003 euroregiunea „Siret-Prut-Nistru” cuprindea 5 județe membre (Chișinău, Lăpușna, Orhei, Soroca și Ungheni), după 2003 acestea au devenit 18 raioane, adică 18 parteneri transfrontalieri cu viziuni diverse asupra opțiunilor și modalităților de cooperare. Teritoriul României, parte componentă la aceeași euroregiune, este comparabil cu cel al Republica Moldova, însă include doar trei județe (Iași, Neamț și Vaslui).<sup>1</sup>

În concluzie constatăm că, de fapt, colectivitățile locale din Republica Moldova nu valorifică pe deplin oportunitățile oferite de colaborarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor. Proiectele în cadrul euroregiunilor sunt planificate și implementate la nivelul autorităților publice, în timp ce organizațiile neguvernamentale și reprezentanții mediului de afaceri nu sunt atrași în activitățile entităților de cooperare transfrontalieră.<sup>2</sup> Consolidarea colectivităților locale ar constitui o premisă pentru fortificarea potențialului lor și le-ar înlesni implicarea în proiecte transfrontaliere cu colectivitățile teritoriale similare din România și Ucraina. Colaborarea colectivităților locale din Republica Moldova în cadrul euroregiunilor ar facilita accesul la surse externe de finanțare și ar contribui, astfel, la dezvoltarea locală și ameliorarea condițiilor de viață ale populației locale.

O problemă importantă care necesită mai multă atenție rezidă în

<sup>1</sup> A se vedea și Cornea S. Antireforma teritorial-administrativă din anul 2003: cauze și consecințe. În: „Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste”, conf. șt. intern. (2010, Chișinău). Chișinău: CEP USM, 2010, p. 69-70.

<sup>2</sup> Блажко В. Трансграничное сотрудничество как механизм евроинтеграции стран (на примере еврорегионов „Верхний Прут” и „Нижний Дунай” Республики Молдова). În: Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 2 (173), 2017, p. 55.

elaborarea unui set comun de norme vizând administrarea, finanțarea și monitorizarea implementării proiectelor de cooperare transfrontalieră. România, fiind partenerul principal al Republicii Moldova în domeniul cooperării transfrontaliere, oferă deopotrivă exemple de bune practici, dar și lecții de învățat, important este ca să fie însușite. În România, misiunea de a sprijini inițiativele și acțiunile colectivităților locale din zonele de frontieră, de a gestiona eficient programele și proiectele de cooperare transfrontalieră revine Birourilor Regionale de Cooperare Transfrontalieră (BRCT): BRCT sunt structuri formate prin asocierea Agențiilor pentru Dezvoltare Regională localizate în apropierea zonelor de graniță. Spre deosebire de alte multe asocieri în vederea creării unei structuri neguvernamentale, asocierea Agențiilor pentru Dezvoltare Regională este una oarecum indusă sau chiar impusă, iar argumentul justificator invocat pentru crearea BRCT îl constituie transformările înregistrate la nivelul Uniunii Europene, care au impus reconsiderarea importanței cooperării transfrontaliere și definirea unui nou concept de susținere a dezvoltării zonelor de graniță. În procesul de negociere a capitolului 21 „Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale” din acquis-ul comunitar România s-a angajat să creeze până la sfârșitul anului 2004 birouri regionale pentru cooperare transfrontalieră, astfel încât acestea să devină funcționale până la sfârșitul semestrului I al anului 2005. Ordonanța de urgență nr.111 din 16 noiembrie 2004 a modificat și a completat Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România, lege prin care Agențiile de dezvoltare regională din regiunile de dezvoltare, care au în componența lor județe situate de-a lungul frontierei comune, se pot asocia, formând birouri regionale pentru cooperare transfrontalieră, în scopul asigurării managementului administrativ, financiar și tehnic al programelor de cooperare transfrontalieră.<sup>1</sup> Este lesne de observat, din textele reglementărilor, caracterul limitativ și cu dedicație al asocierii: s-au constituit 5 BRCT - la Iași, Suceava, Timișoara, Oradea și Călărași, prin asocierea Agențiilor de Dezvoltare Regională din zonele de frontieră comună, BRCT devenind organisme cu personalitate juridică, neguvernamentale, nonprofit și apolitice, care funcționează în domeniul dezvoltării regionale și al cooperării transfrontaliere.

Misiunea și practicile orientate pe beneficiul public sunt două aspecte ce permit considerarea acestor structuri ca organisme neguvernamentale, dar insuficient de convingătoare dacă ne gândim că suficiente servicii publice, finanțate din bugetul de stat îndeplinesc această gamă de obiective (spre exemplu Direcțiile Generale de Dezvoltare ale Consiliilor județelor). Linia de demarcațiune dintre sectorul public și sectorul neguvernamental este tot mai estompată, afirmația lui P. Druker, potrivit căreia, „instituțiile nonprofit nu

---

<sup>1</sup> Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România. Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.577 din 29.06.2004, art. 8.

furnizează bunuri sau servicii, nici nu controlează”<sup>1</sup> nu se referă la în cazul BRCT, pentru că acestea îndeplineau și funcția de Unitate de Control de Prim Nivel. Această prerogativă prevedea analiza, verificarea, regularitatea și legalitatea tuturor cheltuielilor efectuate în implementarea programelor de cooperare transfrontalieră, prin hotărâre de Guvern fiind aprobate obiectivele BRCT și s-a alimentat percepția că resursele ar trebui să vină tot de la Guvern. BRCT au fost susținute financiar, pe de o parte, de ministerul de resort, iar pe de alta, de consiliile județene din aria transfrontalieră. Valoarea contribuțiilor consiliilor județene se stabilea de Consiliile pentru Dezvoltare Regională, în cazul fiecărui program BRCT și Ministerul încheiau un contract de asistență tehnică pentru asigurarea gestionării sale corespunzătoare.

Totuși, aflându-se la intersecția dintre lumea asociativă și birocrăția guvernamentală, BRCT au fost afectate de fenomenul izomorfismului instituțional: practicile curente de activitate se rezumă strict la sarcinile delegate, fără a suplimenta oferta guvernamentală cu servicii de calitate sau alte tipuri de servicii. Capacitatea acestor structuri de a-și îndeplini, prin mecanisme de „soft transfer” (stiluri, moduri de a acționa, valori) misiunea fundamentală este redusă. Dependenta financiară de bugetele de asistență tehnică, angajări, activități strict procedurale, limitează capacitatea birourilor de a se angaja în schimbări eficiente și oportune. Pentru depășirea acestei situații a fost necesar de a delimita activitatea de management de activitatea de promovare a programelor de cooperare transfrontalieră.<sup>2</sup>

Am reliefat experiența instituțională a României în domeniul cooperării transfrontaliere în scopul cunoașterii și identificării bunelor practici pentru a contribui la amplificarea participării unor colectivități teritoriale interesate în acest proces foarte important de colaborare pe coordonata sus elucidată. Am determinat că și la acest capitol avem numeroase restanțe, iar remediarea lor va fi în măsură să impulsioneze cooperarea pe coordonata transfrontalieră.

#### **4.4. Concluzii la capitolul 4**

1. Sistemul actual al organizării teritoriale a puterii locale se află într-o contradicție evidentă cu obiectivele de dezvoltare ale Republicii Moldova.

2. Reforma organizării teritoriale a puterii locale, în condițiile în care sistemul existent nu mai corespunde necesităților sociale, este iminentă, dar trebuie înfăptuită în limitele Constituției, fără delimitarea țării în structuri autonome cu conținut etnic.

3. Într-o societate divizată și politizată, cu influențe etnopolitice și

---

<sup>1</sup> Drucker, P. *Managing the Nonprofit Organization: Principles and Practices*, Harper Collins, New York, 1990, p. xiv.

<sup>2</sup> Cornea S., Cornea V. The institutional isomorphism of the Regional Bureaus for Cross-border Cooperation in Romania. In: *Cross-Border Journal of International Studies*, nr. 1 (2), 2017, p. 21-34.

geopolitice, procesul de consolidare a colectivităților teritoriale locale trebuie realizat etapizat și cu crearea, în prealabil, a unui substrat motivațional.

4. Studiarea practicilor administrative contemporane demonstrează că tendința generală este de a mări dimensiunile teritoriale ale colectivităților locale, asigurându-le o forță sporită în vederea realizării eficiente a principiilor autonomiei locale. Colectivitățile teritoriale locale trebuie să fie viabile, cu un puternic potențial uman și material, care să le asigure funcționalitatea și dezvoltarea ulterioară.

5. Modelarea organizării teritoriale a puterii locale practic este de neconceput fără a lua în considerare experiența istorică a evoluției organizării teritoriale a puterii. Particularitatea esențială a organizării teritoriale a puterii publice din Republica Moldova este că s-a format sub influența sistemului imperial rus/sovietic, din componența căruia a făcut parte.

6. Atât studiile teoretice, cât și activitatea practică au confirmat faptul că nu a fost elaborat un model de organizare a puterii locale universal acceptat, fiecare stat fundamentând propriile viziuni și mecanisme privind echilibrarea eficienței economice a furnizării serviciilor publice către beneficiari și asigurare a legitimității democratice a puterii locale. Modelul adecvat depinde atât de contextul național, cât și de cel local, modele care funcționează bine într-un stat pot sau nu pot să fie funcționale în altul.

În condițiile autonomiei locale, colectivitățile locale de dimensiuni mici, cu resurse materiale reduse, nu pot să-și asigure mijloacele financiare necesare pentru acoperirea necesităților locale și nici să asigure dezvoltarea economico-socială a colectivităților locale comparați cu colectivitățile teritoriale mari, eforturile financiare fiind deferite.

7. Pentru redimensionarea teritorială a puterii locale este esențial să fie luate în considerare cunoștințele evaluative cu privire la efectele consolidării colectivităților locale pentru a evita luarea deciziilor voluntariste. O alternativă eficientă a proceselor de consolidare a colectivităților locale este cooperarea intercomunală și transfrontalieră.

## **5. REALIZAREA REFORMEI SISTEMULUI ORGANIZĂRII TERITORIALE A PUTERII LOCALE**

Pentru realizarea cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii locale este necesar de a fundamenta teoretic principiile, obiectivele și condițiile procesului de implementare a reformei. Nu mai puțin important este anticiparea, având în vedere particularitățile naționale de dezvoltare a democrației locale, a potențialelor obstacole în calea realizării cu rezultate favorabile a reformei.

**5.1. Obiectivele, principiile și condițiile realizării reformei sistemului organizării teritoriale a puterii locale** Practica vieții sociale a demonstrat că organizarea teritorială eficientă a puterii publice locale are o contribuție esențială la dezvoltarea statului contemporan și trebuie realizată în perspectiva dezvoltării de ansamblu a societății, sarcinilor și atribuțiilor care vor reveni sistemului autorităților publice în viitor. Reforma organizării teritoriale a puterii publice locale trebuie să răspundă unui obiectiv dublu: aspirațiilor europene ale Republicii Moldova și necesității edificării unui sistem de exercitare a puterii publice democratic, bine dimensionat și structurat, suplu și performant, care să asigure oferirea serviciilor de calitate cetățenilor. Reforma nu trebuie tratată ca un scop în sine, ca o acțiune izolată, ci trebuie să fie o parte integrantă a unui efort continuu și complex de reformare a statului. Accentul reformei nu ar trebui să fie pus doar pe stabilirea numărului și dimensiunilor colectivităților locale sau intermediare, ci se impune instituționalizarea unei structuri teritoriale a puterii publice funcționale, capabilă să răspundă contextului actual dominat de provocările cu care se confruntă Republica Moldova.

La realizarea reformei organizării teritoriale a puterii publice locale, evaluarea rezultatelor și la elaborarea politicilor, acțiunilor, strategiilor, tacticilor și mecanismelor de perfecționare, drept punct de plecare servesc principiile sale fundamentale, altfel spus, soarta reformei va depinde de principiile care vor fi puse la baza efectuării ei. În scopul realizării cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii publice locale recomand respectarea următoarelor principii:

- reforma trebuie să fie realizată în contextul respectării și protejării drepturilor și libertăților cetățenilor;

- reforma trebuie realizată prin metode democratice, cu implicarea obligatorie a autorităților publice locale și a populației în procesul de pregătire, furnizarea de informații ample și exercitarea unor activități de explicare a necesității și a avantajelor, aplicarea critică a experienței altor țări în acest domeniu;

- reforma trebuie realizată în complex, ca parte a unei reforme administrative cuprinzătoare, consolidând în același timp sistemul finanțelor

publice locale, îmbunătățirea legislației, clarificarea problemelor privind delimitarea proprietăților publice la nivel intermediar și local;

- reforma trebuie realizată în baza unei justificări teoretice consistente, materializate într-un concept aprobat de către autoritățile competente. În acest scop trebuie folosite rezultatele obținute în urma efectuării cercetărilor științifice ample și analizei experienței acumulate în implementarea reformelor precedente;

- justificarea legală pentru reformă trebuie să fie dată de un act normativ care să conțină prevederile esențiale privind procesul de reformă;

- crearea în procesul de reformă a două tipuri de colectivități teritoriale subnaționale:

- a) colectivitățile teritoriale locale (de nivelul I) – comunele,

- b) colectivitățile teritoriale intermediare (de nivelul II) – județele;

- separarea clară a funcțiilor politice de cele administrative. Definirea rolului, atribuțiilor și a relațiilor între instituțiile autorităților publice de diferite niveluri. Responsabilitățile autorităților publice locale și intermediare trebuie să fie clar delimitate și să nu se dubleze;

- asigurarea adoptării deciziilor de autoritățile cele mai apropiate de cetățeni și transparenței decizionale în autoritățile publice locale;

- garantarea autonomiei decizionale a autorităților publice locale și intermediare;

- informatizarea sistemului de exercitare a puterii publice locale și simplificarea procedurilor administrative.

În opinia noastră, reforma organizării teritoriale a puterii locale ar trebui să se concentreze asupra următoarelor obiective principale:

- a) crearea unor colectivități locale de ambele niveluri viabile, capabile să îndeplinească într-un mod eficient și cu resurse minime funcțiile de autoadministrare și de furnizare a serviciilor în funcție de nevoile și interesele populației locale;

- b) aprofundarea procesului de descentralizare a puterii publice, sporirea rolului și a influenței autorităților publice locale în administrarea afacerilor publice, diversificarea eficace a mijloacelor de acțiune privind protecția intereselor populației;

- c) concentrarea resurselor materiale și financiare pentru exercitarea rațională și eficientă a funcțiilor puterii locale, reducerea graduală a subvențiilor, fortificarea capacității de autofinanțare a colectivităților locale;

- d) fortificarea capacității colectivităților locale de gestionare a taxelor și impozitelor locale, stabilirea cuantumului în limite prevăzute de lege, acumularea resurselor financiare proporționale cu responsabilitățile și funcțiile atribuite;

- e) dezvoltarea unor colectivități locale cu capacități reale de asigurare a dezvoltării locale în conformitate cu interesele populației, formarea unui mediu propice pentru atragerea de investiții, schimbarea structurii economice

și intensificarea activității antreprenoriale;

f) promovarea consolidării colectivităților locale care întrunesc conexiuni culturale, istorice și a căror populație este implicată în activități economice comune, oferirea oportunităților pentru autoritățile locale de a planifica și a pune în aplicare proiecte comune de dezvoltare a infrastructurii reciproc avantajoase;

g) respectarea deplină a intereselor locuitorilor în activitatea autorităților publice locale ce țin de satisfacerea necesităților sale vitale și în menținerea particularităților vieții locale;

h) asigurarea participării locuitorilor în administrarea afacerilor publice locale, implicând potențialul lor creativ în dezvoltarea economică, socială și culturală a colectivităților locale;

i) sporirea capacității politicianilor locali de punere în aplicare a propriilor proiecte și de a acționa în interesul populației locale, creșterea responsabilității lor pentru îndeplinirea sarcinilor legal atribuite;

j) formarea unor colectivități locale viabile, capabile să-și constituie autorități publice locale deliberative și executive, să asigure continuitatea activității acestora și să îmbunătățească calitatea serviciilor publice furnizate populației;

k) formarea colectivităților locale capabile a fi parteneri egali în cooperarea transfrontalieră și în relațiile cu entități similare din alte state;

l) armonizarea eficientă a interesele autorităților publice locale și autorităților publice statale în materie de soluționare a problemelor de importanță locală și furnizarea unor servicii publice de înaltă calitate;

m) punerea în aplicare a principiului dezvoltării echitabile a colectivităților teritoriale locale, reducerea decalajelor mari de venit pe cap de locuitor, eliminarea cauzelor finanțării inechitabile a colectivităților teritoriale locale;

n) acordarea colectivităților locale a oportunității de gestionare a taxelor și impozitelor locale și de a stabilirii mărimii lor în limitele admise de lege, prin încurajarea activității economice la nivel local și prin transmiterea terenurilor și proprietății statului în proprietatea colectivităților teritoriale intermediare și locale.

Reforma organizării teritoriale a puterii publice locale poate fi realizată numai în cazul în care există o viziune de ansamblu clară privind viitorul societății, o pregătire minuțioasă, termeni reali de realizare și transparența procesului de realizare. Reforma în sine nu va schimba lucrurile, de aceea ea trebuie să fie încadrată într-un context general de reforme politice, economice, sociale. D. Gusti stăruia asupra faptului că o „reformă socială, politică și etică nu poate fi făcută cu orice preț, ea trebuie să țină seama de voința socială naturală adică de trebuințele, interesele și credințele comunității”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Citat preluat din: Sociologie Românească, nr. 5, 1993, p. 1.



Pentru a realiza cu succes reforma, este importantă asigurarea prealabilă a interdependenței mai multor condiții, cum ar fi:

- Pregătirea temeinică. Reforma trebuie inițiată atunci când există toate premisele necesare pentru succesul ei, iar pentru aceasta este necesară o temeinică pregătire în baza unor criterii clar stabilite și a asigurării tuturor condițiilor corespunzătoare economice, politice și sociale, care să conducă la stabilirea momentului optim al punerii ei în practică; graba, insuficiența pregătire pe plan organizatoric, material și financiar, poate să o compromită sau poate conduce la consecințe greu de prevăzut.<sup>1</sup>

Complexitatea fenomenului determină și modalitățile de realizare a procesului de reformare, fiind caracteristice pe de o parte, diversitatea, multidimensionalitatea și interdependența factorilor politici, economici și sociali, pe de altă, influența vădită a unor factori subiectivi, care se manifestă preponderent prin activitatea personalului din autoritățile publice, îndeosebi a factorilor de decizie.<sup>2</sup> Pentru realizarea cu succes a reformei este necesară și o bună pregătire organizațională. Este rațional de a forma un centru unic științifico-metodic și organizațional, centru care se va ocupa de soluționarea tuturor problemelor legate de reformă. Credem că ar fi utilă crearea unei baze de date care ar conține informații ample referitor la colectivitățile teritoriale locale și intermediare din Republica Moldova.

- Ajustarea abordărilor conceptuale la realitățile de dezvoltare a societății democratice. Cert este: va fi foarte complicat de a reforma organizarea teritorială a puterii publice locale fără a ajusta abordările conceptuale la noile realități de dezvoltare a societății. Reforma trebuie să țină seama de viitor, pentru această este necesar de a identifica noi abordări conceptuale a fenomenului și de a fi atrași specialiști și experți din diferite domenii - drept, istorie, științe politice, știința administrației, geografie, economie, sociologie, demografie. Sunt necesare investigații serioase pe teren, proiecte noi de cercetare din domeniile menționate. La elaborarea conceptului reformei ar trebui de atras institutele de cercetare, catedrele și departamentele de profil ale universităților, care ar oferi soluții pe domeniile lor de specializare și expertizare.

Pentru ca o reformă să fie realizată cu succes, se cere de clarificat și de definit clar noțiunile și sintagmele, ambiguitatea abordărilor teoretice produce interpretări legislative și ideatice neclare, contradictorii. Pentru aceasta este necesar de clarificat în cadrul forurilor științifice, cu participare largă, abordările teoretice și conceptuale pe subiecte stabilite clar și relevante pentru realizarea cu succes a reformei. Eșecul unor reforme administrative se explică și prin faptul că deseori acestea nu se bazează pe un studiu aprofundat și, mai

---

<sup>1</sup> Preda M. Criteriile ce trebuie avute în vedere pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului României. În: Dreptul, nr. 8, 1995, p. 43.

<sup>2</sup> Sîmboteanu A. Reforma administrației publice în Republica Moldova. Chișinău: Museum, 2001, p. 59.

ales, nu țin seama de dezvoltarea pe termen lung a fenomenelor și proceselor, deși necesitatea studierii acestor procese decurge din chiar rolul oricărei administrații moderne, de instrument chemat să regleze ritmul, proporțiile și orientările dezvoltării social-economice, de forță motrice a schimbărilor ce se impun.<sup>1</sup>

- Elaborarea concepției reformei. Decizia privind realizarea reformei trebuie să fie anticipată de o analiză științifică profundă care ar permite de a evita consecințele negative ale unei astfel de schimbări radicale. În acest sens, este necesar de a elabora o concepție foarte clară a reformei, care să cuprindă fundamentele teoretice, organizaționale și instituționale; să stabilească obiectivele și finalitățile reformei. Din punct de vedere conceptual, reforma trebuie să fie îndreptată spre sporirea eficienței puterii publice locale, amplificarea cointerесării populației de a participa la viața publică locală și încrederii locuitorilor în capacitatea autorităților puterii locale de a soluționa problemele lor vitale. La elaborarea concepției reformei trebuie să ne bazăm pe studii și proiecte de cercetare pluridisciplinare care ar trebui să cuprindă realizările cele mai importante și recente din diferite ramuri ale științei: drept constituțional, știința administrației, științe politice, drept administrativ, economie regională, sociologie, geografie economică, istorie. Reformei nu poate fi lansată fără un monitoring riguros al condițiilor naturale, geografice, demografice, economice și sociale existente, la stabilirea dimensiunilor teritoriale ale colectivităților locale și intermediare trebuie să fie luați în considerare toți parametrii, nu doar numărul populației și suprafața stabilite în mod voluntar.

Concepția reformei organizării teritoriale a puterii publice locale în Republica Moldova poate fi elaborată, adoptată și realizată dacă este asigurat un consens politic între principalii actori.

- Estimarea costurilor reformei. Pregătirea reformei și gestionarea procesului de realizarea ei trebuie să includă estimarea corectă a costurilor, bugetării și justificării financiare a schimbărilor propuse: fără un buget adecvat, orice acțiune de reformă este pasibilă de a rămâne doar un nou truc propagandistic supus eșecului.<sup>2</sup> Soluția privind stabilirea sursei de finanțare a reformei teritorial-administrative a fost clarificată de Curtea Constituțională, care, supunând interpretării dispozițiile art. 131, alin. 4 din Constituție, s-a pronunțat în sensul că problema stabilirii sursei de finanțare a cheltuielilor necesare pentru implementarea reformei administrației publice locale ține de competența Parlamentului, urmând a fi soluționată prin modificarea legii

---

<sup>1</sup> Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: Studii de drept românesc, nr.1, 1993, p. 43.

<sup>2</sup> Munteanu Ig. Analiza funcțională a puterilor locale: metodă și concept. Chișinău: TISH, 2004, p. 54.

bugetare anuale.<sup>1</sup>

- Luarea în strictă considerare a unor eventuale implicații sociale ale reformei. În procesul de elaborare a concepției reformei nu pot fi neglijate costurile sociale, materiale, financiare și de altă natură, pe termen scurt, mediu sau lung, pe care aceste acțiuni le presupun și cărora societatea trebuie să le facă față.

- Elaborarea cadrului normativ al reformei. Succesul reformei reclamă direct de a formula foarte clar și deschis problema, de a obține conștientizarea, la cele mai înalte structuri decizionale, a necesității realizării reformei, presupunând, în esență, reforma complexă a organizării teritoriale a puterii publice la toate nivelurile, ordine care solicită modificări ale sistemului normativ și, nu este exclus, în textul constituțional. Principalul element de reper, atunci când se inițiază discuții privind reforma organizării teritoriale a puterii publice locale, evident, trebuie să fie Constituția, care prevede foarte clar că Republica Moldova este stat unitar.

Incontestabil este că reforma organizării teritoriale a puterii publice locale nu constă numai în modificarea legilor, ci, mai ales, în schimbarea mentalității și a metodelor de exercitarea politicii și de soluționarea problemelor colectivităților locale. După starea de lucruri existentă în Republica Moldova putem constata că adoptarea legilor necesare pentru reformă și implementarea lor sunt două realități paralele: eforturile legislative nu sunt suficiente pentru ca o colectivitate locală să devină viabilă fără existența simultană a unor condiții social-economice și politico-administrative corespunzătoare.

- Elaborarea strategiei de realizare a reformei. Realizarea reformei poate începe numai după adoptarea unei strategii naționale clare și coerente de realizare. În scopul elaborării strategiei este indispensabil să fie realizate următoarele sarcini: a) analiza necesităților și problemelor cu care se confruntă colectivitățile locale, b) elaborarea planului de acțiuni cu indicarea cheltuielilor necesare pentru realizarea lor, c) coordonarea activităților actorilor implicați în implementarea reformei și d) monitorizarea și evaluarea acțiunilor realizate.

Un calendar al procesului de reformă trebuie să includă câteva etape, care ar avea obiective imediate, pe termen scurt, pe termen mediu și pe termen lung.<sup>2</sup> Stabilirea priorităților strategice ale reformei pentru fiecare etapă este o activitate foarte importantă pentru finalizarea ei cu succes.

- Managementul eficient al realizării reformei. În procesul de

<sup>1</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală”. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 46-48 din 04.04.2002.

<sup>2</sup> Popa V. Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. Chișinău: TISH, 2003, p. 22.

implementare a reformei poate apărea riscul aglomerării cu sarcini cotidiene, rămânând astfel puțin timp pentru a căuta noi soluții la disfuncționalitățile apărute. În consecință, pentru ca reforma să aibă succes este util ca un număr mare de grupuri țintă (în particular, persoane cheie de la nivelurile de conducere și de decizie) să-și exprime sprijinul și angajamentul în recunoașterea necesității schimbărilor și în implementarea acestor schimbări.<sup>1</sup>

- Crearea sentimentului de oportunitate și urgență în aplicarea reformei. Lipsa stimulentei, hiperpolitizarea problemelor vieții reale ale populației sunt motive plauzibile, nu numai pentru a justifica nevoia de reformă, dar, de asemenea, pentru a aprofunda așa-numita „stare de urgență”, care este o condiție prealabilă pentru orice schimbări pozitive. Crearea unui sentiment al necesității urgente este o prioritate pentru orice reformă, acesta nefiind un procedeu de a induce frica, ci un pas necesar pentru sensibilizarea cetățenilor, care trebuie să înțeleagă că situația actuală este mai periculoasă decât tranziția spre necunoscut. Potrivit estimărilor lui J.P. Kotter, 50% din încercările de schimbare suferă eșec anume la această etapă, studiile sale sugerând că circa 75% din părțile interesate trebuie să înțeleagă necesitatea realizării urgente a reformei, pentru ca să se desfășoare și să se finalizeze cu succes.<sup>2</sup>

- Convingerea populației de necesitatea reformei. Una din cele mai dificile probleme constă în a convinge populația de necesitatea reformei. Problema poate fi rezolvată printr-o campanie de informare și comunicare în care să fie prezentate argumente credibile privind necesitatea reformei. Populația trebuie să simtă indispensabilitatea implicării în soluționarea problemelor locale și să aibă certitudinea că problemele sale vitale vor fi rezolvate.

Comunicarea și explicarea pentru cetățeni a necesității reformei este foarte importantă dacă se dorește a fi implementată și nu doar de a puncta realizarea unei componente a programului de guvernare sau o promisiune electorală. Ar trebui, în primul rând, de a scoate în evidență cheltuielile financiare exagerate de întreținere a aparatului administrativ (banii respectivi ar putea fi repartizați pentru infrastructură). Implicarea în campania de informare a cât mai mulți actori sociali (școala, biserica, autoritățile locale, ONG) și persoanele notorii din localități este oportună, un rol esențial în această campanie ar trebui să revină mass-mediei, în mod special – televiziunile, deoarece au o popularitate mare printre cetățenii Republicii Moldova, dar și mass-mediei locale.

Este necesar de a lua în considerare și pregătirea psihologică a populației

---

<sup>1</sup> Profiroiu M. et. al. Reforma administrației publice în contextul integrării europene. [http://beta.ier.ro/documente/studiideimpactPaisIII\\_ro/Pais3\\_studiu\\_3\\_ro.pdf](http://beta.ier.ro/documente/studiideimpactPaisIII_ro/Pais3_studiu_3_ro.pdf) (accesat la 14.01.2017).

<sup>2</sup> Kotter J.P. Leading Change. Why transformation efforts fail. In: Harvard Business Review, January 2007, p. 97-98.

pentru schimbările care vor avea loc, urmărindu-se asigurarea sprijinului acordat reformatoarelor. Anume din aceste considerente reforma trebuie să fie precedată de munca asiduă de explicare a logicii și beneficiilor, proiectele de reformă ar trebui discutate pe larg cu populația, cu reprezentanții societății civile și ale autorităților publice. Activitatea de promovare a reformei ar trebui să includă, nu în ultimul rând, sistemul educațional - instituții preuniversitare, școli profesionale, universități. În acest scop ar putea fi folosite tehnologiile moderne, prin crearea unei platforme on-line de discuții cu privire la diverse aspecte (ale reformei).

Pentru a asigura publicitatea necesară procedurilor de consultare a opiniei populației trebuie de realizat următoarele activități: informarea publicului cu privire la reforma preconizată, crearea unui mecanism instituțional de cooperare între autoritățile locale și populație, analiza organizării teritoriale a puterii publice existente și prezentarea populației a principalelor rezultate și concluzii ale analizei desfășurate, studierea preliminară a opiniei publice referitor la problema preconizatelor schimbări, pregătirea proiectelor de decizii și prezentarea lor populației, studierea opiniei publice privind conținutul soluțiilor propuse, luarea deciziilor pe baza rezultatelor consultării, informarea populației referitor la deciziile luate.

În același timp, analizând reformele care au avut loc în Slovacia, J. Nemec menționează că acestea se caracterizează prin faptul că nu au avut la bază discuții publice de proporții. Programele și proiectele au fost adoptate de un mic grup de reprezentanți ai partidului de guvernământ și de birocrăția guvernamentală politizată. Spre exemplu, în cadrul discuțiilor publice care au urmat ulterior publicării proiectului de lege privind reforma organizării teritoriale a puterii publice nu au fost analizate nici costurile și beneficiile și nici necesitatea schimbărilor preconizate. În cea mai mare parte s-a discutat atribuirea localităților la unitățile administrative de nivel superior. Această situație, consideră J. Nemec, este o ilustrație a comportamentului electoratului în societățile aflate în tranziție, determinat de nivelul insuficient de pregătire și insuficiența experienței de a controla acțiunile politicianilor și a birocrăției.<sup>1</sup>

Pentru realizarea cu succes a reformei este nevoie de a obține un consens în plan politic și social în ceea ce privește cerințele necesare procesului de reformă, prin diseminarea pe scară largă a informațiilor privind reforma și încurajarea participării cetățenilor. Doar atunci când majoritatea absolută a populației, de la elita politică până la cetățenii simpli vor înțelege necesitatea reformelor, doar atunci putem avea certitudinea că rezistența la schimbare va fi una minimă.

---

<sup>1</sup> Nemec J. New Territorial and Administrative Structure of the Slovak Republic. In: Developing organizations and changing attitudes: public administration in Central and Eastern Europe: proceedings from the Fourth Annual Conference held in Tirana, March 28-30, 1996 / Ed. by J. Jabes. Bratislava: NISPAcee, 1997, p. 157-158.

- Implicarea autorităților publice locale în pregătirea și realizarea reformei. Un rol important în pregătirea și implementarea reformei revine, reiterăm, autorităților publice locale. Gradul lor de reprezentativitate este mare datorită faptului că acestea cunosc cel mai bine doleanțele populației locale și problemele la nivel local, anume din aceste considerente poziția autorităților puterii locale de ambele niveluri trebuie luată în considerare în procesul de elaborare a strategiei de reformă.

- Evitarea schimbărilor voluntariste. În condițiile Republicii Moldova nu este recomandat de a întreprinde schimbări radicale în perioade scurte de timp, limitele de acțiune sunt predeterminate de condițiile politice, economice, sociale, legale, culturale, psihologice și de mentalitate.

Din perspectiva evitării schimbărilor voluntariste ar trebui de luat în considerare principiul: dacă ceva merge bine și se poate continua fără a schimba, atunci nu trebuie de schimbat. Reforma de dragul reformei implică costuri materiale, financiare și sociale considerabile, care, în condițiile Republicii Moldova, reprezintă un lux nepermis. Ar fi bine, unde este posibil, să fie menținute, în limita posibilităților, hotarele și sistemul de comunicații existent, fiind important ca „decupajul” teritorial să corespundă maximal posibil cu modelul existent în conștiința publică de masă. Crearea hotarelor artificiale, chiar dacă se dovedesc a fi logice din punct de vedere tehnic, dar fără a lua în considerare tradițiile și deosebirile în materie de tradiții istorice și culturale, vor fi respinse de către populație sau vor afecta negativ stabilitatea socială. În același timp, dacă reforma va fi orientată doar spre redimensionarea teritorială cosmetică a sistemului actual al puterii publice locale, aceasta nu poate contribui la o schimbare de fond. Multe opinii și viziuni pornesc de la realitățile existente și insistă doar asupra perfecționării modelului. În această situație, perfecționarea nu ar însemna altceva decât menținerea sistemului neperformant. Reforma nu ar trebui să se concentreze numai pe aspectele de suprafață sau de formă, ci, în mod special, pe conținutul funcționării puterii publice atât la nivel statal, cât și la nivel substatal. Nu în ultimul rând subliniem că orice reforme pot să fie eficiente doar atunci când sunt realizate prin mijloace democratice și în interesul beneficiarului ei direct – colectivitățile locale de ambele niveluri.

Pentru implementarea reformelor este relevantă problema frecvenței schimbărilor, în sensul de menținere a echilibrului între necesitatea de a adapta administrația la noile condiții de activitate și fenomenele negative care însoțesc, de regulă, orice inovație.<sup>1</sup>

- Monitorizarea și evaluarea progresului reformei. Monitorizarea și evaluarea progresului acțiunilor întreprinse trebuie să constituie un element esențial al realizării reformei. Amplitudinea reformei, în opinia lui Ig.

---

<sup>1</sup> Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: Studii de drept românesc, nr. 1, 1993, p. 44.

Munteanu, solicită crearea unui grup profesional și autonom de „auditori ai reformei”, cu sarcina să monitorizeze sistematic progresele înregistrate și să recomande ajustări necesare la strategie, planuri de acțiuni și proceduri elaborate în cadrul consultărilor efectuate.<sup>1</sup>

Respectarea condițiilor enumerate este în măsură să asigure realizarea promptă și cu rezultate fezabile acțiunile preconizate în procesul demarării și desfășurării reformei organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova.

## **5.2. Potențialele riscuri și obstacole în procesul de realizare a reformei**

Ținem să notăm că nu mai puțin important pentru implementarea reformei este identificarea potențialelor obstacole și anticiparea consecințelor negative. Având în vedere situația concretă din Republica Moldova, realizarea cu succes a reformei ar putea fi periclitată de următorii factori, atât obiectivi cât și subiectivi:

- Complexitatea schimbărilor preconizate, amploarea lor, ar putea influența negativ procesul de implementare a reformei. Imposibilitatea instituțională a echipei de implementare a reformei de a monitoriza permanent și de a controla eficient modalitățile și respectarea strictă a etapelor și a planului calendaristic de desfășurare ar putea frâna ritmurile de realizare a reformei.

- Contextul politic, economic și social nefavorabil existent în parte sau care ar putea să apară pe parcursul realizării, reprezintă un impediment în procesul de reformă. Politica dintr-o anumită țară, a menționat P. Negulescu, este influențată uneori de mentalitatea specială a unei clase sociale, alteori este determinată de spiritul, de caracterul poporului, sau de spiritul timpului adică spiritul unei epoci.<sup>2</sup> Apariția unor probleme stringente, de o importanță vitală deosebită sau de forță majoră ar putea sustrage atenția, dar și resursele de la realizarea reformei.

- Nu mai puțin importantă este existența sau lipsa voinței politice pentru realizarea reformei. Partidele de stânga nu va vota o reformă care va anula rezultatele contrareformei din 2003, acestea vor insista acerb și impropriu referitor la factori neimportanți, cum ar fi denumirea colectivităților teritoriale intermediare, pentru a evita schimbările esențiale: neacceptarea, în special, a reducerii numărului colectivităților locale de nivelul doi, de către fracțiunile parlamentare de stânga, ar putea face imposibilă amendarea Constituției.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Munteanu Ig. Analiza funcțională a puterilor locale: metodă și concept. Chișinău: TISH, 2004, p. 54.

<sup>2</sup> Negulescu P. Curs de politică administrativă. Fascicola 1-a. București, 1938, p. 69.

<sup>3</sup> Cușnir V., Stratan A. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: De la constrângeri la prerogative. <http://agora.md/analize/103/reforma-administrativ-teritoriala-in-republica-moldova-de-la-constrangeri-la-prerogative> (accesat la 12.10.2016).

Partidele politice aflate la guvernare, la rândul lor, au temeri că ar putea pierde pârgurile de influență la nivel local, atât prin mecanismele financiare, cât și prin persoanele promovate în funcții pe criterii politice. În acest sens vom reaminti că un factor motivant pentru mobilizarea forțelor la nivel local de către PCRM în cadrul alegerilor parlamentare din anul 2001 a fost promisiunea de a realiza o contrareformă și de a le oferi posturi celor care le-au pierdut în rezultatul reformei din 1998. Nu este întâmplător că guvernarea a început cu reforma administrației centrale și ezită pe marginea administrației locale, deși se impune modernizarea în complex, a verticalei puterii în ansamblu.

- Reforma reprezintă prin natura sa o problemă de interes național, aceasta nu poate să se transforme în nici o împrejurare în capital politic și, cu atât mai mult, în capital electoral pentru formațiunile politice. Este necesar să se realizeze un deplin consens social (nu numai politic) privind reforma, care să-și găsească apoi expresia juridică într-o lege și apoi în măsuri de aplicare a acesteia, la care să fie angrenați toți factorii și mai ales locuitorii, beneficiarii acestor măsuri.<sup>1</sup>

- Prestația actorilor implicați, politicienii și funcționarii publici de diferite niveluri care dețin roluri și funcții în administrarea afacerilor publice pot să tergiverseze desfășurarea procesului de reformă.

- Un factor care trebuie să fie luat în calcul ține de incapacitatea (sau ezitarea) funcționarilor din cadrul autorităților publice raionale de a schimba radical sistemul existent, incapacitatea (sau ezitarea) autorităților publice locale de a accepta și de a contribui la implementarea reformei. Lipsa sau insuficiența cadrelor calificate, capabile să accepte schimbările produse ar putea influența, de asemenea, rezultatele reformei.

- Un mare obstacol care poate să se afle în calea implementării reformei pot fi presupusele consecințe politice ale micșorării numărului de persoane cu funcții electivă în cadrul autorităților publice intermediare și locale. Actualele consilii locale oferă poziții politice și roluri de conducere pentru circa 12 mii de reprezentanți, aleși într-o mare majoritate în bază apartenenței partinice. O consolidare rațională a colectivităților locale va reduce substanțial funcțiile electivă, având drept consecință micșorarea enormă a numărului de funcții politice și posturi de influență oferite elitelor politice locale.<sup>2</sup> În acest sens de supoziții, nu este de neglijat rezistența la schimbare a funcționarilor publici raionali și locali care vor fi supuși riscului de a-și pierde locurile de muncă.

- Un impediment în calea reformei poate fi sentimentul de neîncredere și respingere în faza inițială a implementării sistemului nou și nemulțumirea populației față de schimbările produse sau preconizate. L. Balcerowicz,

<sup>1</sup> Preda M. Op. cit., p. 44-45.

<sup>2</sup> Ionescu A., Drezgic S., Rusu Iu. Opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova. Chișinău: PNUD, 2015, p. 62-63.



analizând perioada tranziției postcomuniste poloneze, afirma: „chiar și cele mai de succes reforme produc, în mod inevitabil, nemulțumire. Cu toate acestea, reformele lente sau lipsa lor totală, în mod obligatoriu produc chiar o mai mare insatisfacție”.<sup>1</sup> În scopul evitării nemulțumirilor față de reformele demarate, este foarte important de a convinge populația de necesitatea acestor reforme, fiind esențial ca în rezultat să crească nivelul participării cetățenilor în viața publică. În caz contrar, se va repeta situația din 2001: deficitul de comunicare la realizarea reformei din 1998 a determinat insuccesul ei și a deschis un câmp larg de manipulare pentru PCRM, favorizând accederea lui spectaculoasă la putere.

- Gradul scăzut de implicare a populației în desfășurarea reformei poate împiedica realizarea schimbărilor în limitele de timp stabilite și în volumul planificat. Spre exemplu: sărăcia impune ca populația să se axeze pe soluționarea problemelor curente privind supraviețuirea și nicidecum pe schimbările care le-ar îmbunătăți viața, dar într-o perioadă de timp mai îndelungată. Nivelul redus de participare a cetățenilor poate fi determinat și de procesele emigraționiste, în rezultatul cărora populația activă a părăsit locul de trai permanent.

- O dificultate majoră în realizarea reformei ar putea fi „patriotismul local”, care se manifestă prin înrădăcinarea în conștiința oamenilor a ideii că păstrarea identității și prosperarea localității lor de baștină poate fi asigurată doar în cazul în care funcționează sau va fi instituită o primărie.

- Un impediment esențial în înfăptuirea reformei ar putea constitui supraestimarea eforturilor legislative în realizarea reformelor. După cum menționează V. Popa, experiența demonstrează că cei care se află la guvernare înțeleg conceptul reformei în sistemul administrării publice numai prin adoptarea unor noi acte normative, prin înlocuirea acelor „învechite”, în opinia lor, sau prin amendarea acestora în funcție de gusturile juridice ale consultanților de care dispun.<sup>2</sup>

- Deoarece realizarea unei reforme necesită cheltuieli considerabile, insuficiența mijloacelor financiare pentru susținerea procesului de reformă ar putea fi o mare problemă. În cazul Republicii Moldova finanțarea unei astfel de reforme depinde de partenerii de dezvoltare, care pot condiționa acordarea împrumuturilor de respectarea unor cerințe sau pot stabili termene pentru implementarea reformei.

Procesul de reformare a sistemului organizării teritoriale a puterii publice locale este unul cu caracter continuu, deoarece evoluțiile care au loc în societate se produc cu o intensitate sporită și autoritățile publice, pentru a face față cerințelor, trebuie permanent să se adapteze noilor condiții, realități și

<sup>1</sup> Balcerowicz L. Post-Communist Transition: Some Lessons. London: The Institute of Economic Affairs, 2002, p. 53-54.

<sup>2</sup> Popa V. Op. cit., p. 5.

necesități sociale. În discursul său ținut în ședința Adunării Deputaților din 9 iunie 1917, N. Iorga subliniază că reformele de anvergură „sunt chestiuni care rămân întotdeauna deschise în mijlocul unui popor la care fiecare generație contribuie, măcar prin măsurile care deschid drum liber dezvoltării prin sine a lucrurilor”.<sup>1</sup> În aceeași ordine de idei T.M. Horvath menționa că „reforma administrației publice locale este o parte esențială a transformării sistemelor politice, un element important al schimbării politice, o condiție și un contribuitor la dezvoltarea economică”.<sup>2</sup> Astfel abordată, reforma trebuie să fie o parte componentă a unui întreg mecanism reformativ, necesar pentru restructurarea fundamentală a modelului existent. Totodată, reforma nu trebuie tratată ca o alternativă a reformei fiscale, nici a celei judiciare sau a oricărei alta.

În ultimă instanță, deciziile privind constituirea modelului optimal al organizării teritoriale a puterii publice locale le adoptă decidenții politici, „în mâinile cărora se află concentrată influența politică și întreaga putere decizională”.<sup>3</sup> Dificultatea acestui exercițiu în cazul Republicii Moldova se rezumă la următoarele: conștientizează clasa politică actualitatea și indispensabilitatea implementării unui model adecvat al organizării teritoriale a puterii locale. Pentru a ne forma o imagine veridică la acest subiect, este util de a analiza conținutul dezbaterilor politice. Deoarece anul 2018 este unul electoral, este firesc ca dezbaterile temelor esențiale ale campaniei electorale să se contureze deja, Analizând subiectele majore ale confruntărilor politice de pe scena politică autohtonă, constatăm că opțiunile geopolitice ale Republicii Moldova continuă să se afle în centrul atenției. Problemele organizării teritoriale a puterii locale și a consolidării democrației locale mai puțin se regăsesc în lista direcțiilor prioritare ale partidelor politice. De fapt, problemele ce vizează consolidarea democrației locale sunt incluse în agenda partidelor politice aflate la guvernare sub presiunea organismelor internaționale și a partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova, pe când formațiunile de opoziție, parlamentară și extraparlamentară, fac uz de acest subiect relevant, firesc fiind, urmărind să acumuleze capital electoral.

Totuși, partidele politice, alți subiecți care aspiră la calitatea de concurent electoral, practic sunt impuse să apeleze la problemele ce țin de afacerile locale, date fiind alegerile locale parțiale pentru funcțiile de primar general în municipiile Chișinău și Bălți.

Din perspectiva viitoarelor alegeri parlamentare, considerăm utilă

<sup>1</sup> Iorga N. Discursul ținut la discuția reformelor, în ședința Adunării Deputaților de la 9 iunie. Iași: Tipografia „Progresul”, 1917, p. 18.

<sup>2</sup> Horvath T.M. Directions and Differences of Local Changes. In: Decentralization: Experiments and Reforms. Budapesta: OSI/LGI, 2000, p. 22-23.

<sup>3</sup> Varzari P. Puterea elitistă și modernizarea politică a Republicii Moldova: repere conceptuale și de conținut. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 1(167), 2015, p. 47-48.

analiza de conținut a platformelor electorale ale concurenților pentru alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014 (care au depășit pragul electoral), privind democrația locală, organizarea teritorială a puterii publice și a modalităților de percepere a autonomiei locale și a dezvoltării durabile locale.

Partidul Democrat din Moldova chiar în preambulul platformei electorale a insistat asupra faptului că documentul „este un cadru solid argumentat, bazat pe analize ale situației actuale și pe proiecții”, „o hartă de parcurs pe care Partidul Democrat din Moldova o propune spre realizare, etapă cu etapă”.

Integrarea în Uniunea Europeană a fost declarată drept prioritate pentru PDM, care se declara un susținător puternic al vectorului de integrare europeană, „pentru că acest lucru înseamnă, mai multă bunăstare, stabilitate și libertate pentru Republica Moldova”. Din aceste considerente PDM se obliga să susțină reformele instituționale și „va cere ca acestea să fie adoptate în regim accelerat de viitorul Parlament. PDM a declarat că „va susține politici de protejare a intereselor legitime ale minorităților etnice de a-și păstra identitatea și tradițiile”. Pentru a realiza acest obiectiv, PDM „va susține ca Autonomia Găgăuză să aibă în continuare un cuvânt important de spus în sistemul politic național”. Dar PDM nu a oferit explicații de ce ar trebui o colectivitate teritorială locală, constituită din raționamente politice și în baza criteriului etnic să dispună de „un cuvânt important de spus în sistemul politic național” și competențe mai largi decât alte colectivități teritoriale locale similare. Credem că este absolut necesar de a renunța la practica atribuirii, în baza unor principii nefondate și ambigue, a diferitor „autonomii cu caracter special”. Astfel de „autonomie”, în baza principiului etnic, este cea mai sigură cale spre separatism, deoarece încurajarea exclusivismului etnic nu este altceva decât un stimulent real pentru separatism. Partidul Democrat din Moldova s-a pronunțat „în favoarea consolidării autonomiei și pentru descentralizarea administrativă de care vor beneficia toate autoritățile locale, inclusiv cele din UTA Găgăuzia”. În acest context, este necesar de precizat că autonomia locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, principiul autonomiei locale însuși fiind unul dintre acestea și rezultă că trebuie să existe o legătură organică între autonomia locală și lege, între interesele locale și interesele naționale exprimate prin lege.

Pentru a asigura creștere economică în viitor, PDM considera necesar de a investi mai mult în infrastructura locală, în special în sate. Pentru realizarea acestui deziderat, PDM se obliga să susțină: reabilitarea drumurilor locale, asigurând, astfel, conectarea mai bună a satelor cu centrele raionale și cu capitala țării; dezvoltarea rețelelor de apă și canalizare; dezvoltarea rețelelor de gaz metan; sprijin pentru reconstrucția anuală a cinci mii de gospodării din spațiul rural; renovarea maternităților din fiecare centru raional; construcția a

cinci mii de locuri de joacă, agrement și întremarea sănătății pentru copii.<sup>1</sup>

Platforma electorală a Partidului Liberal Democrat din Moldova intitulată generic „Planul 2020”, potrivit cuvântului introductiv al președintelui acestui partid, oferea „o viziune clară pentru a mișca țara înainte”.

Cât despre problemele privind organizării teritoriale a puterii publice, autonomiei locale sau necesității de a promova reforma administrativ-teritorială, platforma electorală a PLDM practic nu conținea prevederi în mod expres. Cel de-al doilea pilon al platformei electorale prevedea unele măsuri tangențiale referitor la creșterea bunăstării populației rurale.<sup>2</sup>

Partidului Socialiștilor din Republica Moldova în platforma electorală intitulată „Moldova are nevoie de Altceva!” a avut la bază idea moldovenismului și mesajul antieuropean. Dezideratul PSRM a fost clar specificat și insistent promovat prin aderarea la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazakhstan, iar „singura posibilitate de a reuni ambele maluri ale Nistrului” fiind federalizarea.

Platforma electorală a Partidului Socialiștilor din Republica Moldova nu conține deziderate privind perfecționarea organizării teritoriale a puterii publice sau consolidarea autonomiei locale.<sup>3</sup>

Programul electoral al Partidului Comuniștilor din Republica Moldova „Doar PCRM! Doar Voronin!” a avut în calitate de suport ideea că „toate structurile guvernării constituite după alegerile parlamentare din noiembrie 2010, au promovat politica de subjugare a statului moldovenesc”.

PCRM pleda pentru prezența minorităților naționale în toate domeniile de administrare a statului. Raionului Taraclia „îi va fi acordat statutul de raion național-cultural, întru conservarea și garantarea autenticității naționale, a limbii, tradițiilor și culturii bulgarilor”. Nu este clar însă ce ar include în sine sintagma „raion național-cultural”: nici Constituția și nici actele normative care reglementează activitatea administrației publice locale din Republica Moldova nu prevăd existența unei astfel de entități teritoriale. Raionul Taraclia a fost „decupat” în baza criteriului etnic și dispune de suficiente mijloace de conservare a autenticității naționale. „Menajarea” în scopuri electorale a unei minorități etnice poate fi interpretată, după cum am subliniat, ca stimulare a separatismului. Singura soluție viabilă în acest caz ține de respectarea drepturilor cetățenilor, indiferent de proveniența lor etnică și consolidarea autonomiei locale, care expres să ofere posibilitate tuturor colectivităților teritoriale locale să se autoadministreze în scopul soluționării problemelor ce

---

<sup>1</sup> Platforma electorală a PDM. <http://www.pdm.md/ro/platforma-electorala> (accesat la 24.11.2014).

<sup>2</sup> Platforma electorală a PLDM. <http://www.pldm.md/stiri/alegeri-2014> (accesat la 08.01.2018).

<sup>3</sup> Platforma electorală a PSRM „Moldova are nevoie de Altceva!”. <http://socialistii.md/electorala-2014/> (accesat la 17.08.2017).

țin de interesul public al respectivelor colectivități. Programul electoral a fost plin de promisiuni populiste, menite să asigure acțiunile prioritare ale PCRM.<sup>1</sup>

Partidul Liberal a promovat ideea că statul trebuie să acționeze în limitele puterii delegate de societate, în condițiile că majoritatea resurselor financiare și naturale sunt alocate descentralizat prin mecanismele pieței libere, concurențiale. În viziunea liberalilor, administrația publică trebuie redusă la dimensiunile normale, strict necesare, după criterii de eficiență, aflându-se în serviciul și sub controlul cetățenilor, ceea ce va permite reducerea nivelului general al cheltuielilor publice și, corespunzător, al impozitelor și taxelor. Pentru a consolida statul de drept și a asigura funcționarea mai bună a instituțiilor democratice, Partidul Liberal a propus o reformă constituțională, prevăzând la capitolul dat transparența formării, administrării, utilizării și controlului resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și instituțiilor publice, organizarea administrativ-teritorială a teritoriului Republicii Moldova sub aspectul administrativ în comune, orașe, regiuni, inclusiv localitățile din stânga Nistrului, și unitatea teritorială autonomă găgăuză. Liberalii au propus ca teritoriul Republicii Moldova să fie organizat sub aspect administrativ „reieșind din posibilitățile economice ale „unității administrativ-teritoriale”, din interesele cetățenilor și nu în interesul puterii centrale, ceea ce va permite administrației publice libera desfășurare a activităților economice și aplicarea programelor de reformă economică”. Administrația publică modernă și eficientă constă în îmbunătățirea calității serviciilor publice și asigurarea lor la cele mai mici costuri posibile, în termeni de impozite și taxe; pregătirea profesională continuă a funcționarilor publici; introducerea metodelor moderne de management; stabilirea unei structuri a administrației publice în funcție de obiectivele prioritare de dezvoltare durabilă a Republicii Moldova. În domeniul dezvoltării rurale și modernizării satelor, PL și-au propus să accelereze dezvoltarea rurală a Republicii Moldova pentru a diminua disparitățile teritoriale în dezvoltarea socio-economică și pentru a reduce numărul de zone sărace și nedezvoltate.<sup>2</sup>

În concluzie susținem că partidele angajate în campania electorală din anul 2014, cu anumite excepții, au fost preocupate de vectorul de dezvoltare geopolitică a țării, platformele electorale ale concurenților, ca și la alegerilor precedente, locale sau parlamentare, practic abundă de promisiuni populiste. Cu toate că unele partide s-au autodefinit ca proeuropene și ar fi fost logic să includă în platformele electorale ralierea la standardele europene în materie de consolidare a democrației locale, subiectul respectiv, cu unele excepții, nu a

<sup>1</sup> Programul electoral al PCRM. [http://www.pcrm.md/main/index\\_md.php?action=news&id\\_news\\_category=4](http://www.pcrm.md/main/index_md.php?action=news&id_news_category=4) (accesat la 17.08.2017).

<sup>2</sup> Programul Politic al Partidului Liberal. <http://www.e-democracy.md/files/parties/pl-program-2014-ro.pdf> (accesat la 17.08.2017).

fost elucidat. Nici organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova nu a constituit o temă de dezbateri electorale, situație care denotă că problema nu a fost tratată drept una prioritară pentru partidele participante la alegeri și nu este deloc întâmplătoare atitudinea anemică a formațiunilor de la guvernare privind reforma organizării teritoriale actuale a puterii locale.

Încheiem prin a sublinia că organizarea structurală a puterii publice în raport cu teritoriul este determinată de necesitățile obiective ale politicii interne și ale politicii externe, reprezentând organizarea părților sale componente, întrunind forme spațiale diferite. Se impune aici precizarea că există circumscripții teritoriale nu numai pentru autoritățile administrației publice, dar și pentru alte instituții publice, cum ar fi instanțele judecătorești, prin circumscripții ale judecătoriilor și ale curților de apel

Din perspectiva științelor politice și administrative reforma organizării teritoriale a puterii publice locale nu se rezumă numai la „perfecționarea organizării administrativ-teritoriale”. Drept punct inițial de dezbatere servește supoziția că în stat sunt prezente mai multe tipuri de colectivități teritoriale, în sens de colectivitate statală (națională) și colectivități locale, existând interese statale (naționale) și interese locale. Autoritățile publice reprezentative ale colectivităților locale activează în regim de putere publică, pentru buna gestionare a afacerilor publice fiind important de a delimita competențele pe fiecare nivel de exercitare a puterii publice.

În concluzie afirmăm că eficiența activității autorităților publice locale este determinată de volumul de responsabilități atribuite și de asigurarea cu resurse corespunzătoare pentru exercitarea lor cu randament maxim. Consolidarea colectivităților teritoriale locale și intermediare este absolut necesară din acest raționament, pentru a satisface cât mai deplin interesele locuitorilor autoritățile publice locale trebuie să dispună de un anumit volum de responsabilități și de resurse financiare, materiale, organizaționale și umane suficiente pentru realizarea lor. Consolidarea colectivităților teritoriale locale va avea ca efect crearea unor entități care ar dispune de potențial mai mare pentru îndeplinirea competențelor atribuite și satisfacerea maximal posibil necesitățile populației.

Consolidarea puterii publice locale nu este o premisă pentru descompunerea țării, afirmațiile de acest tip sunt lipsite de temei deoarece în mâinile puterii statale rămân suficiente pârghii politice și juridice pentru a garanta integritatea teritorială.

În condițiile actuale, colectivitățile locale de dimensiuni mici nu pot să-și asigure mijloacele necesare pentru acoperirea cheltuielilor vitale, locuitorii fiind sortiți să suporte eforturi financiare mai mari decât cei din colectivitățile locale mari. Gradul de interacțiune a populației cu autoritățile publice locale este minim, irațional se dovedește a fi de a întreține din banii publici funcționari cu posibilități de intervenție limitate în soluționarea problemelor

locale ale colectivităților locale mici ca dimensiune. Soluții eficiente de diminuare a fragmentării teritoriale a Republicii Moldova pot fi atât cooperarea intercomunală, cât și amplificarea cooperării transfrontaliere.

### **5.3. Concluzii la capitolul 5**

1. Opțiunea pentru un anumit model de organizare teritorială a puterii publice locale trebuie să fie rezultatul unor ample dezbateri publice. Experiența internațională denotă că în toate țările în care a avut loc procesul de reformare a organizării teritoriale a puterii publice, reforma a fost rezultatul unei munci asidue pentru identificarea unor compromisuri și a unui dialog constructiv între autoritățile publice statale, colectivitățile locale și societatea civilă.

2. Reforma sistemului organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova trebuie să corespundă plenar bunelor practici în domeniu, valorificarea experienței străine, mai ales celei europene, privind reformarea organizării teritoriale a puterii locale este o chestiune principială. Analiza experienței europene denotă, în același timp, că este indispensabil de a lua în calcul realitățile specifice naționale, particularitățile colectivităților locale autohtone și procesele transformatoare care se produc în stat. Copierea mecanică a realizărilor din alte state, atât în teorie, cât și în activitatea practică, de multe ori nu se finalizează cu rezultatul așteptat.

3. Prin scopurile și obiectivele sale, reformarea organizării teritoriale a puterii locale trebuie să asigure condiții egale de dezvoltare tuturor cetățenilor, indiferent de statusul social, apartenența etnică sau alte criterii.

4. Procesul organizării teritoriale a puterii publice locale este determinat nu numai de factori obiectivi, dar și de cei subiectivi. În acest sens, reformarea sistemului existent nu constă numai în schimbarea cadrului normativ, ci mai ales în schimbarea mentalității și a metodelor de soluționare a problemelor colectivităților locale.

5. Organizarea teritorială a puterii publice locale trebuie realizată în perspectiva dezvoltării de ansamblu a societății, precum și a responsabilităților care vor reveni sistemului în viitor.

6. Reformarea organizării teritoriale a puterii locale se dovedește a fi o condiție importantă pentru dezvoltarea democratică a Republicii Moldova, însă asupra conținutului și modului în care ar trebui să fie realizată, nu atestăm unitate de abordări la nivelurile decizionale. Discuțiile în jurul subiectului privind importanța în organizarea teritorială a puterii locale a dimensiunii democratice versus dimensiunea economică, sunt departe de a se finaliza și nici răspunsul nu este clar. Decizia privind prevalarea unei sau altei dimensiuni depinde de voința politicianilor. Însă elita politică din Republica Moldova nu a înțeles pe deplin care ar trebui să fie structura teritorială și mecanismul de realizare a puterii publice locale în noile condiții. Problema constă în faptul că logica oamenilor politici diferă de cea a experților sau a

cercetătorilor științifici, deoarece principalul lor obiectiv este de a se menține la putere fie la nivel național, fie la cel local. Reforma este deseori considerată ca fiind una din componentele utilizării resursei administrative, iar (re)delimitarea teritorială este în măsură să genereze transformări substanțiale în elita politică locală.



## ÎNCHEIERE

Rezultatele obținute în rezultatul cercetării sistemului organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova oferă posibilitatea de a justifica o serie de concluzii teoretice și practice privind reformarea sistemului actual al puterii publice locale, care continuă a fi tributار sistemului administrativ de sorginte sovietică. Concluziile principale ale lucrării se rezumă la următoarele:

1. Organizarea teritorială a puterii locale nu a constituit obiectul unor investigații științifice pertinente în spațiul de cercetare autohton. În elaborările științifice, care, în cea mai mare parte, au supus analizei diferite aspecte ale reformei administrativ-teritoriale a predominat abordarea etatistă a fenomenului.

2. Limitele abordării etatiste au favorizat perpetuarea organizării teritoriale a puterii locale de sorginte sovietică, caracteristică sistemului centralizat de exercitare a puterii publice.

3. Încercările de reformare a sistemului organizării teritoriale a puterii locale, fiind lipsite de viziune, nu au avut ca finalitate instituirea unui sistem optim și eficient, tendințele centralizatoare au favorizat procesele de stagnare la nivel local.

5. Relațiile asimetrice existente între nivelurile de exercitare a puterii publice și funcționarea sa eficientă sunt determinate de mecanismul inefficient de distribuire a responsabilităților între nivelurile puterii publice.

4. Menținerea organizării teritoriale a puterii locale actuale reprezintă o provocare pentru forțele politice de a renunța la principiile autonomiei locale în favoarea modelului autoritar.

6. Parcursul european al Republicii Moldova este irealizabil fără reformarea sistemului organizării teritoriale a puterii locale, deoarece puterea locală, prin rolul pe care îl îndeplinește și mijloacele de acțiune disponibile poate impune societății direcțiile, ritmul și anumite standarde de dezvoltare.

7. Modelele de organizare teritorială a puterii locale sunt impuse de condiții concrete istorice, politice, economice și sociale, soluțiile fezabile, viabile pentru diminuarea fragmentării teritoriale și edificarea unui model judicios de organizare teritorială a puterii locale, în condițiile actuale ale Republicii Moldova sunt: a) consolidarea colectivităților locale de ambele niveluri, b) cooperarea intercomunală și c) cooperarea transfrontalieră.

8. Reforma sistemului organizării teritoriale a puterii locale urmează să fie pusă în aplicare atunci când vor fi elaborate fundamentele sale conceptuale,

bazate pe o anumită viziune, priorități strategice, valori democratice și standarde europene ale administrării eficiente.

Formarea în Republica Moldova a unui sistem eficient și competitiv de organizare teritorială a puterii locale presupune o reevaluare conceptuală privind puterea publică și valențele ei în statul democratic. În această ordine de idei, propun următoarele recomandări :

**Pentru Parlamentul Republicii Moldova:**

*a) privind definirea conceptuală a noțiunilor și sintagmelor:*

1. Renunțarea la paradigma „organizarea administrativ-teritorială” în favoarea paradigmei „organizarea teritorială a puterii publice”. Sintagma „organizarea administrativ-teritorială” fiind utilizată în actele normative autohtone, a fost preluată din sistemul administrativ sovietic și reflectă situația în care puterea executivă exercitată prin organele administrative era predominantă, pe când „divizarea” teritoriului în „unități administrativ-teritoriale” servea, în principal, pentru amplasarea organelor administrative, de unde vine denumirea. În condițiile actuale, odată cu democratizarea societății și a recunoașterii dreptului colectivităților teritoriale la autoadministrare, când autorități reprezentative și executive activează la nivelul subnațional de realizare a puterii publice, respectiva sintagmă trebuie înlocuită cu sintagma „organizarea teritorială a puterii publice”, care corespunde noilor realități sociale și reprezintă un sistem de relații între diferitele niveluri ale puterii publice, între stat, în ansamblu, și anumite componente ale sale.

2. Recunoașterea calității de subiect al autonomiei locale populației colectivităților locale. În acest scop se impune amendarea textului constituțional și a cadrului legal, în sensul recunoașterii explicite a populației colectivităților locale în calitate de subiecți ai autonomiei locale, fiind diferite de circumscripțiile teritoriale ale puterii statale - unitățile administrativ-teritoriale. Menținerea în legislația Republicii Moldova a sintagmei „unitate administrativ-teritorială”, care reprezintă doar o circumscripție teritorială pentru activitatea autorităților puterii publice statale, demonstrează în mod elocvent că populației locale nu i se recunoaște calitatea de comunitate umană și subiect al autonomiei locale.

3. Introducerea în textul constituțional a sintagmei „colectivitate locală”. Constituția prin art. 110 nu face distincție clară între localități și colectivități locale („unități administrativ-teritoriale”), fapt care induce confuzii în sistemul organizării teritoriale a puterii publice. Recomandăm să fie inclus în textul constituțional doar sintagma „colectivitate locală” (de ambele niveluri):

județele (colectivități locale de nivelul II, în locul actualelor raioane) și comunele (colectivități locale de nivelul I), care pot fi rurale și urbane (orașe și municipii). Din aceste considerente propunem ca art. 110 al Constituției Republicii Moldova să fie redenumit și formulat după cum urmează:

„Organizarea teritorială a puterii publice subnaționale în Republica Moldova

(1) Sistemul organizării teritoriale a puterii publice subnaționale în Republica Moldova este alcătuit din județe, comune (rurale și urbane) și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. Comunele urbane pot fi orașe și municipii”.

*b) privind delimitarea atribuțiilor între nivelurile de exercitare a puterii publice*

4. Asocierea procesului de descentralizare cu reforma organizării teritoriale a puterii publice. Procesul de descentralizare trebuie să fie asociat cu reforma organizării teritoriale a puterii publice, deoarece descentralizarea înseamnă cooperarea eficientă între autoritățile publice, conferirea de atribuții și de resurse materiale și financiare pentru soluționarea problemelor regionale și locale. Transferul de atribuții trebuie să fie efectuat în conformitate cu posibilitățile materiale, financiare și umane ale fiecărui nivel al puterii publice.

5. Asigurarea separării clare a atribuțiilor între puterea statală și nivelurile puterii locale. Separarea va contribui la creșterea responsabilității fiecărui nivel de putere publică pentru a putea îndeplini eficient funcțiile care îi sunt atribuite prin lege. În special, la nivel intermediar și local, autoritățile publice statale trebuie să exercite doar funcții de semnificație națională sau funcții care nu le pot efectua autoritățile publice subnaționale. Toate celelalte responsabilități, în conformitate cu principiul subsidiarității, ar trebui să se afle în sfera de competență a nivelului corespunzător al puterii publice locale.

*c) privind reformarea sistemului actual al organizării teritoriale a puterii publice locale*

6. Încadrarea reformei organizării teritoriale a puterii locale într-un context național general de reforme politico-juridice și social-economice în scopul maximizării finalităților.

7. Asocierea reformei organizării teritoriale a puterii locale cu reforma sistemului electoral local, cu scopul de a scoate de sub influența forțelor politice constituirea autorităților publice locale de ambele niveluri. Pentru asigurarea unui grad înalt de legitimitate a puterii locale și a asigurării reprezentării corespunzătoare a intereselor populației locale în autoritățile

decizionale locale de ambele niveluri, propunem următorul model al sistemului electoral local: în comunele urbane și rurale – alegerile ar trebui realizate în circumscripții uninominale, iar la nivel intermediar – în baza sistemului mixt. Astfel, 50% din consilieri vor fi aleși în cadrul circumscripțiilor uninominale, iar 50% – potrivit sistemului proporțional. În acest caz, la nivelul intermediar, calitatea de subiect al procesului electoral ar trebui să fie recunoscută nu numai partidelor politice, ci și asociațiilor de cetățeni, fapt care va oferi oportunități pentru o reprezentare publică adecvată a intereselor diferitor grupuri sociale în autoritățile decizionale locale.

8. Obiectivul final al reformei organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova trebuie să fie formarea unor colectivități locale și intermediare viabile, cu suficiente prerogative și resurse, care pot să asigure stabilitatea și uniformitatea standardelor de calitate a vieții populației. În acest scop se impune asigurarea corespunderii optime a sarcinilor și capacităților colectivităților locale, în conformitate cu necesitățile lor și a unui echilibru al repartizării responsabilităților între nivelurile de exercitare a puterii publice.

*d) privind modelul optim al organizării teritoriale a puterii locale*

9. Asigurarea echilibrului optim între interesele statului și ale populației locale în stabilirea dimensiunilor colectivităților locale și intermediare. Pentru realizarea acestui scop este necesar de a lua în calcul o serie de factori, cum ar fi: activitatea economică, densitatea populației, activitatea administrației publice, dezvoltarea industriei, a infrastructurii, comerțului, finanțelor, științei, care, la rândul lor, vor determina raportul dintre locul de muncă și reședință. Însă deciziile în favoarea sau împotriva consolidării colectivităților locale trebuie să aparțină locuitorilor, după discutarea în prealabil a documentelor și efectuarea expertizelor disponibile.

10. Crearea cadrului legal favorabil stimulării cooperării intercomunale în scopul dezvoltării unor servicii și utilități publice. Necesitatea implementării și amplificării mecanismelor de punere în aplicare a cooperării intercomunale în sistemul de autoadministrare locală este determinată de fragmentarea colectivităților locale, dezechilibrul semnificativ între colectivitățile locale urbane și colectivitățile rurale, capacitatea lor administrativă slabă, în special a celor rurale, care reprezintă cea mai mare parte.

11. Elaborarea cadrului legal favorabil stimulării cooperării transfrontaliere a colectivităților locale.

12. Pentru depășirea fragmentării teritoriale a Republicii Moldova,

propunem următorul algoritm:

- menținerea organizării puterii publice locale pe două niveluri;
- reducerea semnificativă a numărului colectivităților locale de nivelul II;
- consolidarea temperată a colectivităților locale de nivelul I pe calea fuzionării voluntare;
- crearea condițiilor pentru amplificarea și extinderea cooperării intercomunale;
- crearea condițiilor pentru aprofundarea cooperării transfrontaliere;
- redefinirea construcției regionale prin crearea a trei regiuni de dezvoltare viabile (Nord, Centru, Sud), comparabile, după numărul populației și a resurselor disponibile, în concordanță cu rigorile NUTS.

### **Pentru Guvernul Republicii Moldova:**

1. Elaborarea unei viziuni fundamentate științific, administrativ, economic și social în cadrul Guvernului cu privire la procesul de reformă al organizării teritoriale a puterii publice;
2. Monitorizarea principiilor bunei guvernări la nivelul serviciilor deconcentrate.
3. Promovarea dialogului și viziunii intersectoriale în dezvoltarea de politici publice corelate cu potențialul și necesitățile colectivităților locale.

### **Pentru autoritățile publice locale:**

1. Consolidarea voluntară a colectivităților locale în scopul consolidării bazei materiale și a resurselor disponibile pentru a realiza cu succes a competenței atribuite.
2. Diversificarea mijloacelor de implicare a populației locale în procesul decizional cu scopul legitimării deciziilor adoptate.
3. Valorificarea oportunităților oferite de cooperarea transfrontalieră, participarea în proiecte finanțate de Uniunea Europeană și de alți parteneri de dezvoltare ai Republicii Moldova.
4. Amplificarea cooperării intercomunale în scopul diversificării gamei serviciilor publice oferite populației, urmărindu-se calitatea și diversificarea lor.
5. Gestionarea eficientă a patrimoniului public disponibil, identificarea și luarea în gestiune a patrimoniului aflat în perimetrul teritorial al colectivităților locale.

Finalitatea reformei organizării teritoriale a puterii locale trebuie să contribuie substanțial la soluționarea următoarelor probleme:

a) să dezvolte și să pună în aplicare un mecanism unic pentru realizarea autonomiei locale, ținându-se cont de tradițiile locale, istorice și de alte particularități;

b) să stabilească dimensiunile teritoriale ale colectivităților locale, evitând fragmentarea lor;

c) să asigure funcționarea stabilă a autorităților puterii locale în baza formelor de organizare trasate; d) să favorizeze implicarea populației locale în administrarea afacerilor publice;

e) să reducă efectiv aparatul administrativ;

f) să elaboreze un model de realizare a autonomiei locale, acceptabil pentru realitățile Republicii Moldova;

g) să delimiteze foarte clar zonele de responsabilitate a autorităților la fiecare nivel de realizare a puterii publice;

h) să asigure realizarea cooperării intercomunale în vederea soluționării problemelor comune ale colectivităților subnaționale;

i) să asigure dreptul de a alege și de a fi ales al cetățenilor în autoritățile puterii locale, dreptul de a controla activitatea autorităților publice locale;

j) să implementeze un mecanism de evaluare a activității autorităților publice locale.

Prin datele și argumentele prezentate am configurat reperele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale, care ar finaliza cu implementarea unui model construit pe fundamentul teoretic al pluralității colectivităților teritoriale locale și democrației locale.

Nu pretind de a fi pus punctul final într-o dispută, rezultatele obținute ar putea constitui un punct de plecare pentru viitoare demersuri de cercetare și polemici constructive.

**BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ:****I. Acte normative și documente oficiale**

1. Agenda de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană. [http://www.mfa.gov.md/img/docs/Agenda-de-Asociere-RM-UE-26\\_06.doc](http://www.mfa.gov.md/img/docs/Agenda-de-Asociere-RM-UE-26_06.doc) (accesat la 28.10.2016).
2. Carta europeană a autonomiei locale. Publicată în: Tratatate internaționale, Vol. 14, 1999, p. 14.
3. Declarația suveranității Republicii Sovietice Socialiste Moldova nr. 148-XII din 23.06.90. În: Veștile nr. 8/192, 1990.
4. Legea cu privire la bazele autoadministrării locale nr. 635-XII din 10.07.1991. Publicată în: Monitor, nr.6.1 din 1991. (Abrogată la 07.12.1994 de Legea nr. 310-XIII din 07.12.1994).
5. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 230-232 din 23.12.2008.
6. Legea cu privire la modificarea Legii nr. 68 din 5 aprilie 2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015 nr. 168 din 15.07.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 293-305 din 09.09.2016.
7. Legea pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale nr. 457-XV din 14.11.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 248-253 din 19.12.2003.
8. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 nr. 68 din 05.04.2012. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 143-148/465 din 13.07.2012.
9. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 30-39 din 03.02.2017.
10. Legea privind administrația publică locală nr. 123-XV din 18.03.03. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 49 din 19.03.2003.
11. Legea privind administrația publică locală nr. 186-XIV din 06.11.1998. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 14-15/60 din 12.02.1999 (Republicată în: Monitorul Oficial nr. 33-35 din 07.03.2002).
12. Legea privind administrația publică locală nr. 310-XII din 07.12.94. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 03 din 14.01.1995.
13. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial nr. 32- 35 din 09.03.2007.
14. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.29-31/91 din 02.03.2007.
15. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova

- nr. 764-XV din 27.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 16 din 29.01.2002.
16. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 306-XIII din 07.12.1994. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 3-4/40 din 14.01.1995 (abrogată la 30.12.1998).
17. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 191 din 12.11.1999. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 116-118/705 din 30.12.1998 (A fost abrogată la 29.01.2002)
18. Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-eri) nr. 344-XII din 23.12.1994. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 3-4 din 14.01.1995.
19. Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), oraşului (municipiului) nr. 436-XV din 06.11.2003. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 244-247 din 12.12.2003.

## **II. Monografii, Volume, Memorii**

20. Alderfer H. F. Local Government in Developing Countries. N-Y. 1964.
21. Alexandru I. Criza administraţiei: teorii şi realităţi. Bucureşti: Ed. ALL BECK, 2001.
22. Alexandru I. Tratat de administraţie publică. Bucureşti: Ed. Universul Juridic, 2008.
23. Background Study on Institutions, Decentralisation and Structural Transformation in Eastern Africa. Nairobi, (UNECA/SRO-EA), 2016.
24. Bahl R.W., Linn J.F. Urban public finance in developing countries. New York: Oxford University Press, 1992.
25. Bakke K.M. Decentralization and intrastate struggles: Chechnya, Punjab, and Québec. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
26. Balcerowicz L. Post-Communist Transition: Some Lessons. London: The Institute of Economic Affairs, 2002.
27. Beetham D. The legitimation of power. London: Macmillan, 1991.
28. Bratu D.D., Neacşu D. Aspecte juridico-administrative ale autonomiei locale în Europa. Bucureşti: Editura Universitară, 2013.
29. Brăilean T. Dezvoltare locală. Instituţii şi politici. Iasi: Universitatea "Al. I. Cuza", Centrul de studii europene, 2004.
30. Bulpitt J. Territory and Power in the United Kingdom: an interpretation. Manchester: Manchester University Press, 1983.
31. Cohen J.M., Peterson S.B. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries. Kumarian Press, 1999.
32. Constituţia Republicii Moldova: comentariu. Chişinău: Arc, 2012.
33. Cornea V. Activitatea administraţiei publice: abordare sociologică. Cahul: Prin-Caro, 2009.
34. Costea M. Introducere în administraţia publică. Bucureşti: Ed. Economică, 2000.



35. Cozmâncă O., Preda M. *Legea administrației publice locale*. București: Lumina Lex, 1996.
36. Crozier M. *Le Phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris: Éditions du Seuil, 1963.
37. Dahl R., Tufte Ed. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1973.
38. Dahl R.A. *Poliarhiile. Participare și opoziție*. Iași: Institutul European, 2000.
39. Dantonel-Cor, N. *Droit des collectivites territoriales*. Breal, 2003.
40. Deleanu I. *Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat*. București, Editura: C.H. Beck, 2006.
41. Denters B. et. al. *Size and Local Democracy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2014.
42. Dincă Dr. V. *Sistemul administrativ românesc: inspirație franceză și adaptare autohtonă*. București: Editura Economică, 2012.
43. Drăganu T. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. I , București, Ed. Lumina Lex, 1998.
44. *Drept administrativ. Partea specială*. Coordonator: Dr. Mircea Preda. București, Ed: AMIVA, 1992.
45. Dumitrescu Cr., Sărăcăcianu H. *Autonomia locală*. Craiova: Editura SITECH, 2010.
46. Eremia A. *Nomenclatorul localităților din Republica Moldova*. Chișinău: CIVITAS, 2001.
47. Falleti T.G. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
48. Horvath T.M. (Ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: OSI/LGI, 2000.
49. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I, Ed. a 4-a rev. București: All Beck, 2005.
50. Jackson J. et al. *Cooperare intercomunitară: Ghidul autorităților publice locale*. Chișinău: S.n., 2015.
51. Lane F. S. *Probleme actuale de administrație publică*. Chișinău: Epigraf, 2006.
52. *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*. Council of Europe texts Edited by Kenneth Davey. Strasbourg: Council of Europe, 2011.
53. Manda C., Manda C.C. *Dreptul colectivităților locale*. București: Lumina Lex, 2002.
54. Manda C.C. *Elemente de știința administrației*. București: Universul juridic, 2012.
55. *Manual de știință politică* / ed.: R.E.Goodin, H.-D. Klingeman. Iași: Polirom, 2005.

56. Munteanu C. D. Administrația publică teritorială. București: Universul Juridic, 2010.
57. Muraru I., Tănăsescu S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a IX-a revăzută și completată. București: Lumina Lex, 2001.
58. Negulescu P. Curs de politică administrativă. Fascicola 1-a. București, 1938.
59. Negulescu P. Tratat de drept administrativ român. București: Tip. Gutenberg, 1903-1904.
60. Oates W.E. Fiscal Federalism. New York: Hartcourt, Brace, Jovanovich, 1972.
61. Oberdorff H. Les institutions administratives. 5e edition. SIREY, 2006.
62. Pascu Iu. Organizarea puterii executive. Iași: Viața Românească, 1928.
63. Peters B. G. Government Reform and Reorganization in an Era of Retrenchment and Conviction Politics. In: Farazmand Ali (ed.) Handbook of Comparative and Development Public Administration. New York: Marcel Dekker, 2001.
64. Platon M. Aspecte generale privind administrația publică. Chișinău: AAP, 2002.
65. Platon M., Roșca S., Roman A., Popescu T. Istoria administrației publice din Moldova. Chișinău: AAP, 1999.
66. Pollitt Cr., Bouckaert G. Reforma managementului public. Chișinău: Ed.: Epigraf, 2004.
67. Popa E. Autonomia locală în România. București: ALL BECK, 1999.
68. Popa V. Drept public. Chișinău: AAP, 1998.
69. Popa V. Efectele descentralizării: Rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale. Chișinău: TISH, 2008.
70. Popa V. et. al. De la centralism spre descentralizare. Chișinău: Cartier, 1998.
71. Popescu C.L. Autonomia locala si integrarea europeana. București: All Beck, 1999.
72. Preda M., Vasilescu B. Drept administrativ. Partea generală. București: Lumina Lex, 2006.
73. Ribot J.C. Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization, Washington, DC: World Resources Institute, 2004.
74. Rondinelli D.A., Nellis J.R., Cheema Sh.G. Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. Washington, D.C.: World Bank, Staff Working Paper No. 581, 1984.
75. Santai I., Tabără V. Administrație publică. Sibiu: Tecno Media, 2010.
76. Săgeată R. Deciziile politico-administrative și organizarea teritoriului. București: Top Form, 2006.
77. Simon H.A. Comportamentul administrativ. Chișinău: Î.E.P. Știința, 2004.
78. Sîmboteanu A. Reforma administrației publice în Republica Moldova.

- Chișinău: Museum, 2001.
79. Șișcanu I. Recuperarea adevărului istoric – o sarcină mereu actuală. Studii de istorie contemporană. Cahul: Universitatea de Stat „B.P.Hasdeu”, 2014.
80. Teles F. Local Governance and Inter-municipal Cooperation. Basingstoke: Palgrave, 2016.
81. Tofan D. Instituții administrative europene. București: Editura C.H. Beck, 2006.
82. Vedinaș V. Drept administrativ. Ediția a VII-a. București: Ed. Universul Juridic, 2012.
83. Vida I. Puterea executivă și administrația publică, București: Monitorul Oficial, 1994.
84. Антипов К.А. Местные сообщества как основа местного самоуправления: монография. Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2013.
85. Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем./Сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; Предисл. П. П. Гайденко. Москва: Прогресс, 1990.
86. Власть: Очерки современной политической философии Запада / Под. Общ. Ред. В.В. Мшвенниерадзе. Москва: Наука, 1989.
87. Доленко Д. В. Политика и территория. Основы политического регионоведения. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2000.
88. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Учеб. Пособие / Перевод с французского. Москва: Юрист, 2002.
89. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. Москва: Издательство НОРМА, 2002.
90. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография /отв. ред. В. Е. Чиркин. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.
91. Коротких Н. Н. Власть: вопросы теории. Москва: Флинта, 2012.
92. Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації: монографія. Луцьк: Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2010.
93. Территория в публичном праве: Монография / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина, И.А. Исаев, И.А. Алебастрова. Москва: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013.
94. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. Москва: Изд-во Моск. ун-та, 2005.
95. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. Москва, 2001.
96. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного управления. Москва: Издательский дом „Артикул”, 1997.
97. Чиркин В.Е. Публичная власть. Москва: Юрист, 2005.
98. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011.

### III. Articole și studii

99. Alexandru D. Locul și rolul colectivităților locale în sistemul dreptului. *Studia Securitatis*, 2011, nr. 2, p. 125-132.
100. Allers M., Geertsema B. The effects of local government amalgamation on public spending and service levels: Evidence from 15 years of municipal boundary reform. (SOM Research Reports; Vol. 14019-EEF). Groningen: University of Groningen, SOM research school, 2014.
101. Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (I). În: *Studii de drept românesc*, nr. 3-4, 1991, p. 141-148.
102. Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: *Studii de drept românesc*, nr.1, 1993, p. 43-50.
103. Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (III). În: *Studii de drept românesc*, nr. 2, 1993, p. 103-114.
104. Balan E. Territorial-administrative reorganization, a perspective of the scientific concepts. In: *Lex et Scientia. Administrative Series*, Nr. XVIII, Vol.2, 2011, p. 261-267.
105. Belloubet-Frier N. Vers un modèle européen d'administration locale? In: *Revue française d'administration publique*, no 1(121-122), 2007, p. 5-18.
106. Benceci D. Puterea politică și ordinea socială: manifestare și interdependențe (cazul Republicii Moldova). În: *Moldoscopia*, Partea XXI, 2003, p. 100-104.
107. Benceci D. Puterea politică ca fenomen social: abordare teoretică și practică. În: *Moldoscopia*, Partea XX, 2002, p. 4-14.
108. Benceci D. Puterea politică în Republica Moldova: probleme ale eficientizării funcționării. În: *Moldoscopia*, nr. 4 (XXXV), 2006, p. 5-12.
109. Beschieru I. Cooperarea inter-comunitară și regionalizarea serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare în Republica Moldova, Chișinău: CALM, 2013.
110. Bhatnagar B., Williams A. C. Participatory Development and the World Bank: Potential Directions for Change. Washington, D.C.: World Bank, 1992.
111. Bish R. Local Government Amalgamations. Discredited Nineteenth Century Ideals Alive in the Twenty First. In: *C.D. Howe Institute Commentary*, 2001, March, No. 150.
112. Bish R. Local Government Service Production in the Capital Region. A paper prepared for Local Government Institute, Victoria, April, 1999.
113. Bordeianu M., Cruc O., Osoian I. Evaluarea atitudinilor, capacităților și nevoilor autorităților Republicii Moldova în contextul proceselor de integrare europeană. Chișinău: IDIS Viitorul, 2011.
114. Bosch N., Solé-Ollé A. Local Government Reform. In: *IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance*, '13. [http://www.ieb.ub.edu/files/INF%20IEB%20FFFP\\_2013.pdf](http://www.ieb.ub.edu/files/INF%20IEB%20FFFP_2013.pdf) (accesat la 27.12.2016).
115. Brix R. Fragmented Settlement Structure as a Barrier in Providing Good

- Local Governance Services: The Case of Slovakia. In: Reflections on Good Governance in Visegrad and beyond. Edited and reviewed by Polonca Kovač. Bratislava: NISPAcee Press, 2014, p. 83-89.
116. Caiden G.E. Administrative Reform. In: Farazmand Ali (ed.) Handbook of Comparative and Development Public Administration. New York: Marcel Dekker, 2001, p. 655-667.
  117. Callanan M., Murphy R., Quinlivan A. The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. In: The Economic and Social Review, Vol. 45, No. 3, Autumn, 2014, p. 371-403.
  118. Cariño L.V. Decentralization in Southeast Asia. In: Encyclopedia of Administration and Public Policy. Ed. By J. Rabin. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2005, p. 74-77.
  119. Carp R., Sienerth A.K. Decentralization in Romania: A Constant Failed Reform Under Scrutiny from the Constitutional Limits Perspective. In: Jurisprudence, no 21(4), 2014, p.1208-1232.
  120. Castrașan T. Avantaje și dezavantaje ale reorganizării administrativ-teritoriale în Republica Moldova în contextul descentralizării. În: Administrarea Publică, nr. 3, 2012, p. 14-18.
  121. Cazan R. Aspecte juridice ale descentralizării unităților administrativ-teritoriale în Republica Moldova. În: Revista moldovenească de drept internațional și relații internaționale, nr.1, 2008, p. 99-102.
  122. Cheema G.S., Rondinelli D.A. From Government Decentralization to Decentralized Governance. In: Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices. Washington: Brookings Institution Press, 2007, p.1-20.
  123. Chiriac C. Emergența modelului guvernantei multi-level în România. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, nr. 1 (23), 2009, p. 5-18.
  124. Chivriga An., Furdui V. Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structura și resurse. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2009.
  125. Cohen J. M. and Peterson St. B. Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance. <http://www.cid.harvard.edu/hiid/582.pdf> (accesat la 14.03.2014).
  126. Cotici R. Conducerea publică - formă a conducerii sociale. Administrația în cadrul conducerii publice. În: Revista Națională de Drept, nr.1, 2007, pag. 81-86.
  127. Creangă I. Administrația publică locală în contextul actualelor prevederi constituționale și perspectiva unor noi reglementări constituționale. În: Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele. Chișinău: TISH, 2005, p. 199-282.
  128. Crook R., Manor J. Democratic Decentralization. Working Paper. Washington, D.C.: World Bank, 2000. <http://ieg.worldbank.org/Data/reports/demcratc.pdf> (accesat la

- 05.08.2017).
129. Cummings St. Centralization and Decentralization: the Neverending Story of Separation and Betrayal. In: Scandinavian Journal of Management, Vol. 11, No. 2, 1995, p.103-117.
  130. Cușnir L. Sistemul actual de servicii sociale a populației vârstnice: probleme și căile de dezvoltare. În: Creșterea economică în condițiile globalizării. Conf. Int. șt.-practică (2015). Ch.: S. n., 2015, p.158-166.
  131. Cușnir V., Stratan A. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: De la constrângeri la prerogative. <http://agora.md/analize/103/reforma-administrativ-teritoriala-in-republica-moldova-de-la-constrangeri-la-prerogative> (accesat la 29.08.2017).
  132. Dafflon B., Madiès Th. Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism. Paris: Agence Française de Développement, 2011. 72 p.
  133. Dahl R. The City in the Future of Democracy. In: The American Political Science Review, Vol. 61, No. 4, 1967, p. 953-970
  134. Dahl R.A. The Concept of Power. In: Behavioral Science, 2:3 (1957: July), p. 201-215.
  135. Davey K. Descentralizarea în țările Europei Centrale și de Est: obstacole și oportunități. În: Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est / Ed. G.Peteri. Chișinău: Ed.: „TEHNICA-INFO”, 2004, p. 33-40.
  136. Davey K. Division of Responsibility Between Levels of Power. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017645.pdf> (accesat la 21.05.2016).
  137. Dănișor D.C. Principiile constituționale ale reglementării suveranității naționale (comentarii ale art. 2 din Constituția României). În: Revista de științe juridice, nr. 2, 2007, p. 81-91.
  138. De Vries M. S. Participarea publică în procese politice: către o agendă de cercetare. În: Administrație și management public, nr. 8, 2007, p.144-153.
  139. De Vries M.S., Sobis I. Consolidation in local government. An international comparison of arguments and practices. <http://www.nispa.org/files/conferences/2013/papers/201304041306060.Sobis%20final.pdf> (accesat la 15.05.17).
  140. Deffigier Cl. Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe. In: Revue française d'administration publique, no 1(no 121-122), 2007, p. 79-98.
  141. Dollery B., Crase L. Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Economic Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. University of New England: Working Paper Series in Economics, no 4, 2004.
  142. Dowding K., John P., Biggs S. Tiebout: A Survey of the Empirical

- Literature. In: *Urban Studies*, Vol. 31, Nos. 4/5, 1994, p. 767-797.
143. Doyle A. One Of The Most Effective Ways To Fight Hunger In Developing World Is To Build Better Roads: Study. <http://uk.reuters.com/article/us-environment-food-idUKKBN0L200520150129> (accesat la 11.10.2016).
144. Engaging citizens in policy making: information, consultation and public participation. OECD Public Management Policy Brief, nr.10, 2001.
145. Eremia A. Reglementarea onomasticii naționale. În: *Akademios*, nr. 4(19), 2010, p. 143-147.
146. Étude sur la répartition des pouvoirs entre l'Union européenne, les États membres et les collectivités régionales et locales. [http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Study-Division-Powers/Etude-repartition-des-pouvoirs\\_FR.pdf](http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Study-Division-Powers/Etude-repartition-des-pouvoirs_FR.pdf) (accesat la 05.08.2016).
147. Factorul politic al finanțării infrastructurii la nivel local. Policy Brief, nr.3, 2008. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2008.
148. Falletti T.G. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. In: *American Political Science Review*, 2005, Vol. 99, No. 3, p. 327-346.
149. Firman T. Decentralization Reform and Local-Government Proliferation in Indonesia: Towards a Fragmentation of Regional Development. In: *Review of Urban & Regional Development Studies*. Jul-Nov, 2009, Vol. 21, Issue 2/3, p.143-157.
150. Foster E., Glennester R. Impact of Decentralization on Public Services: Evidence to Date. In: *Decentralization, Democracy, and Development: Recent Experience from Sierra Leone* / Ed. by Y. Zhou. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009, p. 73-84.
151. Fox W., Gurley T. Consolidation Improve Sub-National Governments? World Bank Policy Research Working Paper No. 3913, 2006. <https://ssrn.com/abstract=917484> (accesat la 09.07.17).
152. Gagauz O. Provocări demografice și politici necesare. <http://www.ccd.md/provoc-ri-demografice-i-politici-necesare> (accesat la 01.10.2016).
153. Gagauz O. Tendințele principale în evoluția populației Republicii Moldova: un semnal de alarmă pentru autoritățile publice. În: *Creșterea economică în condițiile globalizării. Conf. intern. șt.-practică* (2015). Chișinău: S. n., 2015, p. 5-10.
154. Gagauz O., Pahomii Ir. Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică (martie-aprilie, 2016). [http://ccd.ucoz.com/\\_ld/0/48\\_Policy-Paper-II.pdf](http://ccd.ucoz.com/_ld/0/48_Policy-Paper-II.pdf) (accesat la 11.08.2017).
155. Găitănanu A.L. Posibilități și limite de gestionare a colectivităților locale (I. Noțiune de colectivitate locală. Cadrul legal). În: *Analele Universității din Oradea. Științe economice*. Tom XIII, 2004, p. 193-205.

156. Haldenwang Ch. Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en America Latina. In: Revista EURE, nr. 50, 1990, p. 61-77.
157. Hertzog R. Inter-Municipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation? In: P. Swianiewicz (ed.). Territorial Consolidation Reforms in Europe, Budapest: LGI/OSI, 2010, pp. 285–308.
158. Holzer M. et al. Literature review and analysis related to optimal municipal size and efficiency. Newark: Rutgers, School of Public Affairs and Administration, 2009.
159. Hutchcroft P.D. Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. In: Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 14, No. 1, January 2001, p. 23–53.
160. Iftene Cr. Descentralizarea în administrație: căsătorie sau divorț? În: Caietul științific, nr.11, 2009, p. 465-477.
161. Illner M. Issues of the Decentralization Reforms in Former Communist Countries. In: Informationen zur Raumentwicklung, No 7-8, 2000, p. 391-402.
162. Illner M. Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe and the CIS after 1989: Aims, Problems and Solutions. In: Decentralization: Conditions for Success Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. New York: United Nations, 2000, p. 22-38.
163. Illner M. Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? In: The Transfer of Power Decentralization in Central and Eastern Europe. Edited by J.D. Kimball. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 1998, p. 7-42.
164. Impedimentele reformei teritorial-administrative. <http://www.cisr-md.org/pdf/privec4-4.pdf> (accesat la 12.11.2016).
165. International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all. UN-HABITAT, 2009.
166. Ionescu A., Drezgic S., Rusu Iu. Opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova. Chișinău: PNUD, 2015.
167. Ioniță V. Dinamica finanțelor publice locale în condițiile re-centralizării puterii de stat. Chișinău: TISH, 2004.
168. Iorga N. Discursul ținut la discuția reformelor, în ședința Adunării Deputaților de la 9 iunie. Iași: Tipografia „Progresul”, 1917. 22 p.
169. Juc V. Demontarea și sfârșitul regimului partidului unic. Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 3 (157), 2011. 69-82.
170. Juc V., Patlis L. Fenomenul devoluției: repere teoretico-metodologice de investigație. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 3, 2012, p. 98-113.



171. Kopric I. Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe. In: Croatian and Comparative Public Administration, no.12(4), 2012, p. 1175-1196.
172. Kotter J.P. Leading Change. Why transformation efforts fail. In: Harvard Business Review, January 2007, p. 96-103.
173. Lassen D.D., Serritzlew S. Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform. In: American Political Science Review, Vol. 105, No. 2, 2011, p. 238-258.
174. Lupușor Ad., Babin Ad. Eficiența autorităților publice locale din Republica Moldova: importanța și factorii determinanți. Chișinău: Expert-Grup, 2011.
175. Mabuchi M. Municipal Amalgamation in Japan. Washington: World Bank Institute, 2001.
176. Matejova L. Consolidation of Small Municipalities as a Solution of Territorial Fragmentation in the Czech Republic. In: Current Trends in Public Sector Research. Proceedings of the 18th International Conference, Šlapanice, 16–17 January 2014. Brno: Masaryk University, 2014, p.170-178.
177. Mihalache F., Croitoru A. Organizarea teritorială a spațiului rural în contextul reformei administrative. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2014, nr. 2 (35), p. 53-70.
178. Morcotîlo Iu. Dezvoltarea regională și două realități paralele. Chișinău: Expert-Grup, 2014.
179. Moșneaga V., Mironova S. Instituționalizarea relațiilor politice dintre puterea centrală a Republicii Moldova și cea regională a Unității teritoriale autonome Găgăuzia: aspecte social-politice. În: Moldoscopie, nr.3 (XLVI), 2009, p. 5-21.
180. Moșneaga V., Tabirta V. The Territorial-Administrative Reform in Moldova: How Different Political Interests and Groups Influence Public Policies. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018505.pdf> (accesat la 14.09.2017).
181. Moșneaga V., Mironova S., Bucătaru I. Dimensiuni teoretice ale relațiilor dintre autoritățile centrale și regionale ale statului. În: Moldoscopie, nr.1(LX), 2013, p. 24-34.
182. Moșneaga V., Nicolaev I., Bucătaru I. Dimensiuni conceptuale și metodologice ale puterii politice în calitate de componentă a relației putere – opoziție politică. Moldoscopie, nr. 4 (LIX), 2012, p. 99-110.
183. Munteanu Ig. Analiza funcțională a puterilor locale: metodă și concept. Chișinău: TISH, 2004.
184. Nemec J. New Territorial and Administrative Structure of the Slovak Republic. In: Developing organizations and changing attitudes: public administration in Central and Eastern Europe: proceedings from the Fourth

- Annual Conference held in Tirana, March 28-30, 1996 / Ed. by J. Jabes. Bratislava: NISPAcee, 1997, p. 155-160.
185. Nogueira López A. Dévolution de compétences du niveau régional vers le niveau local: décentralisation, asymétrie et concertation. In: *Revue française d'administration publique*, no 1 (121-122), 2007, p. 161-173.
186. Note informative din partea Partenerilor de dezvoltare ai Moldovei. [http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/briefing\\_book\\_rom.pdf](http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/briefing_book_rom.pdf) (accesat la 10.10.2016).
187. Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism. In: *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, 1999, p. 1120-1149.
188. Oates W. E. The Role of Fiscal Decentralization in Economic Growth. In: *National Tax Journal*, Vol. XLVI, No. 2, p. 237-243.
189. Osoian I. et al. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Chișinău: Expert Grup, 2010.
190. Osoianu I. Consolidarea capacității administrative pentru implementarea Planului de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova. Chișinău: Bons Offices, 2006.
191. Osoianu I. Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova. <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=162&year=2003> (accesat la 14.03.2010).
192. Osoianu T. Reforma judiciară și de drept în Republica Moldova – condiție necesară în vederea integrării ei europene. <http://www.ipp.md/libview.php?l=ro&idc=167&id=495> (accesat la 08.11.2016).
193. Paierele O. Considerații privind organizarea administrativă a teritoriului. În: *Teorii și practici ale guvernării democratice: Sesiune de comunicări științifice*, 23-24 oct., 2010 (Caietul științific nr.4, 2010). Chișinău: S. n., 2011, p. 138-142.
194. Paladi G., Dondiu Iu. Factorii determinanți ai proceselor demografice în Republica Moldova. În: *Creșterea economică în condițiile globalizării. Conf. intern. șt.-practică* (2015). Ch.: S. n., 2015, p. 11-27.
195. Paladi G., Penina O., Dondiu Iu. Situația demografică în Republica Moldova: trecut, prezent, viitor. În: *Akados*, nr. 4, 2015, p. 59-65.
196. Palihovici S. Reforma administrației publice locale în Republica Moldova: unitatea și lupta contrariilor. În: *Moldoscopie*, nr. 4 (XXXI), 2005, p. 21-41.
197. Panara C. The contribution of local self-government to constitutionalism in the member states and in the EU multilayered system of governance. In: *Local government in Europe: the „fourth level” in the EU multi-layered system of governance* / Edited by C.Panara, M.R.Varney. Routledge, 2013, p. 369-413.
198. Pascaru A. Recuperarea tradiției și necesitatea inovării în organizarea administrativă a Republicii Moldova. În: *Teoria și practica administrării*

- publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională (20 mai 2016). Chișinău: AAP, 2016, p. 24-27.
199. Patlis L. Assymetrical devolution: what does it mean? In: History and Politics, 2013, Anul VI, nr.1(11), p. 106-114.
200. Pavelco Sv. Reformarea administrației publice în Republica Moldova. În: Economica, nr. 4, 2006, p. 27-30.
201. Petak Zd. How to Measure Decentralization: The Case-Study from Central European Countries. Bloomington, 2004. [http://www.indiana.edu/~wow3/papers/wow3\\_petak.pdf](http://www.indiana.edu/~wow3/papers/wow3_petak.pdf) (accesat la 15.07.2016).
202. Popa E. Noțiunea de autoritate administrativă. În: Dreptul, nr. 3, 1992, p. 31-35.
203. Popa V. Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova. În: Cartea Albă. Situația autonomiei locale în Republica Moldova. Chișinău: Ed.: Cartier, 2000, p. 5-22.
204. Popa V. Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. Chișinău: TISH, 2003. 27 p.
205. Preda M. Criteriile ce trebuie avute în vedere pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului României. În: Dreptul, nr. 8, 1995, p. 42-45.
206. Preda Mih. Unele considerații privind descentralizarea serviciilor publice. În: Caietul științific, nr. 11, 2009, p. 531-537.
207. Profiroiu A., Profiroiu M., Pradeilles A.A. Considerații privind procesul de descentralizare în România. În: Administrație și Management Public, nr.7, 2006, p. 32-37.
208. Prohnitchi V. Reorganizarea administrativ-teritorială: o componentă esențială a unei descentralizări de succes în Republica Moldova. În: Guvernare și democrație, nr. 1, 2011, p. 41-48.
209. Propunerile Academiei de Științe a Moldovei pentru Guvern la cele mai relevante provocări pentru Republica Moldova în 2015. <http://iiesp.asm.md/?p=3384> (accesat la 17.08.2017).
210. Prud'homme R. The Dangers of Decentralization. In: The World Bank Research Observer, vol. 10, no. 2, 1995, p. 201-226.
211. Quah J.S. Administrative Reform: A Conceptual Analysis. In: Philippine Journal of Public Administration, Vol. 20, No.1, 1976, p. 50-67.
212. Raicu E. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova - o problemă actuală imperioasă. În: „Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste”, conf. șt. intern. (2010, Chișinău). Chișinău: CEP USM, 2010, p. 73-81.
213. Rakar Iz., Tičar B., Klun M. Inter-municipal cooperation: challenges in Europe and in Slovenia. In: Transylvanian Review of Administrative Sciences, No. 45 E/2015, p.185-200.

214. Rojco A., Gagauz O. Calitatea vieții persoanelor vârstnice. [http://ccd.ucoz.com/\\_ld/0/29\\_barometru\\_nr\\_2\\_.pdf](http://ccd.ucoz.com/_ld/0/29_barometru_nr_2_.pdf) (accesat la 01.10.2016).
215. Rondinelli D. A. Overview of Decentralization in Developing Countries. Washington. D.C., 1986.
216. Rondinelli D. What is Decentralization? In: Decentralization Briefing Notes, WBI Working Papers, 1999. [http://www.frp2.org/english/Portals/0/Library/Inter-Governmental/What % 20is%20 Decentralization.pdf](http://www.frp2.org/english/Portals/0/Library/Inter-Governmental/What%20is%20Decentralization.pdf) (accesat la 28.07.2016).
217. Rondinelli D.A. Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response. In: Development and change, volume 21, issue 3, 1990, p. 491-500.
218. Roșca A.N. Funcționalitatea puterii politice în contextul modernizării. În: Puterea politică și coeziunea socială în Republica Moldova din perspectiva integrării europene. Chișinău: Inst. Integrare Europeană și Științe Politice al AȘM, 2010, p. 8-24.
219. Roșca A.N. Puterea politică și ordinea socială: interacțiune și echilibru dinamic. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 1, 2007, p. 5-10.
220. Saca V., Moisei C. Influența structurii administrativ-teritoriale asupra consolidării capacităților administrațiilor publice locale. În: Moldoscopie, nr. 1(LXIV), 2014, p. 44-53.
221. Sîmboteanu A. Administrația publică locală. În: Republica Moldova pe calea modernizării: Studiu enciclopedic. Chișinău: Biblioteca Științifică Centrală „Andrei Lupan”, 2015, p.175-187.
222. Sîmboteanu A. Interconexiuni teoretico-metodologice și aplicative în evoluția reformei administrației publice din Republica Moldova. În: Administrarea publică, nr. 2, 2015, p.11-23.
223. Sîmboteanu A. Probleme ale organizării teritoriului în procesul de instituționalizare și evoluție statală a Moldovei. În: Moldoscopie, nr.4 (XLIII), 2008, p. 5-22.
224. Slack E. Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance. Policy Research Working Paper 4317. Washington, D.C.: The World Bank, 2007.
225. Solomon C. Puterea în Republica Moldova. În: Moldoscopie, nr. 4 (LV), 2011, p. 112-119.
226. Stratan A. Cuantificarea efectelor reformei administrativ-teritoriale. În: Akademos, nr. 3, 2015, p. 88-91.
227. Studiu: 15 provocări pentru Republica Moldova în 2015. <http://iiesp.asm.md/?p=3369> (accesat la 20.10.2015).
228. Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities. <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Study-Division->

- Powers/Study-Division-Powers-EN. pdf (accesat la 22.02.2016).
229. Swianiewicz P. Demanded but Difficult: Intermunicipal Cooperation in Central and Eastern Europe. In: Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries. Ed. By P. Swianiewicz. Budapest: Open Society Foundations, 2011, p. 1-18.
  230. Swianiewicz P. Is There a Third Way Between Small yet Ineffective and Big yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned. In: Consolidation or fragmentation. Budapest: OSI/LGI, 2002, p. 294-325.
  231. Swianiewicz P. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework. In: Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Ed. By P. Swianiewicz. Budepest: OSI/LGI, 2002, p. 1-30.
  232. Swianiewicz P. Territorial Consolidation Reforms– European Experiences of 21st Century. In: International Scientific Conference GEOBALCANICA 2015. Proceedings. Skopje, 2015, p. 379-388.
  233. Swianiewicz P. Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution? In: Territorial Consolidafion Reforms in Europe. Budapest: OSI/LGI, 2010. p. 1-23;
  234. Swianiewicz P., Lukomska J. Does size matter? The impact of territorial fragmentation/ consolidation on performance of local governments. In: 2nd International Scientific Conference GEOBALCANICA 2016. Proceedings. Skopje, 2016, p. 357-364.
  235. Șaptefrați T. The Evaluation of the Process of Decentralization in Moldova: Achievements and Challenges. In: Analele Universității din București. Seria Științe Politice, 2016, vol. XVIII, nr. 2, p. 33-42.
  236. Tăbîrță V. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: între centralism și descentralizare. În: Moldoscopie, Partea XXIV, 2004, p. 47-56.
  237. The UNDP Role in Decentralization and Local Governance. a joint UNDP–Government of Germany evaluation. [http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization\\_final\\_Report.PDF](http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_final_Report.PDF) (accesat la 11.05.2016).
  238. Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. In: Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5, 1956, p. 416-424.
  239. Vargas-Hernández J.G. Descentralización política y administrativa como mecanismos de gobernabilidad. In: Revista Brasiliense de Pós-Graduação em Ciências Sociais, nr.10, 2011, p. 65-85.
  240. Vrabie G. Repartizarea teritorială a puterii și problemele esențiale cu care se confruntă administrația publică în România. În: Buletinul științific al Universității „Mihail Kogălniceanu” din Iași. Volumul 5. Iași: Cugetarea, 1996, p.153-161.
  241. Williams-Riquier P. La Charte européenne de l'autonomie locale: un

- instrument international pour la decentralization. In: *Revue française d'administration publique*, 2007, nr. 121-122, p. 191-202.
242. Айвазов А. Межмуниципальное сотрудничество. Альтернативные пути развития // *Децентрализация в действии: пять примеров из стран СНГ*. Киев: Международный центр перспективных исследований, 2007, с. 15-77.
243. Андросук А. Реформирование территориального устройства Украины, Беларуси, и Молдовы в 1990-е – 2000-е гг.: дискуссии, проекты, результаты. În: *Revista de Istorie a Moldovei*, nr. 4, 2009, p. 169-185.
244. Корсунов Д.А. Функционирование муниципальной власти в условиях реформы местного самоуправления // *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*, 2009, № 2, с. 51-58.
245. Минаков П.А. Природа и свойства публичной власти. *Вестник ВЭГУ*, № 2 (52), 2011, с. 42-48.
246. Некрасов С.И. Территориальная организация публичной власти: понятие и сущностная характеристика // *Конституционное и муниципальное право*, 2013, № 1, с. 21-24.
247. Оффердал О. Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении // *Полис. Политические исследования*, № 1, 1998, с. 52-67.
248. Пешин Н.Л. Муниципальная власть: понятие и содержание // *Конституционное и муниципальное право*, 2011, № 9, с.14-17.
249. Туровский Р. Ф. Местное самоуправление: к организации эффективной власти // *Общественные науки и современность*, 2005, № 6, с. 68-79.
250. Чиркин В. Е. Современная концепция публичной власти. In: *Russian journal of legal studies*, nr. 2 (3), 2015, p. 73-81.
251. Чиркин В.Е. О территориальном публичном коллективе и власти народа // *Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы*. Nr. 5, 2006, с. 3-5.
252. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // *Журнал российского права*, 2009, № 7, с. 3-13.
253. Чиркин В.Е. Современная концепция публичной власти. In: *Russian journal of legal studies*, nr. 2 (3), 2015, p. 73-81.
254. Чиркин В.Е. Территориальный публичный коллектив и власть народа // *Гражданин и право*, № 5, 2006, с. 3-12.

## ANEXE

Anexa 1

### Concepția reformei organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova

#### Cuprins:

- I. Dispoziții generale
- II. Prezentare generală a situației actuale
- III. Necesitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale
- IV. Obiectivele reformei organizării teritoriale a puterii locale
- V. Principiile de bază privind implementarea reformei
- VI. Direcțiile principale ale reformei organizării teritoriale a puterii locale
- VII. Etapele realizării reformei
- VIII. Mecanismul de implementare a Concepției
- IX. Condițiile realizării cu succes a reformei
- X. Rezultatele preconizate ale reformei
- XI. Obstacole și riscuri potențiale în realizarea reformei
- XII. Procedura de discutare și adoptare a Concepției

#### I. Dispoziții generale

Concepția reformei organizării teritoriale a puterii locale (denumită în continuare „Concepția”) a fost elaborată în baza principiilor *Cartei Europene a Autonomiei Locale*, Constituției Republicii Moldova și a recomandărilor Congresului Puterilor Locale și Regionale din Europa.

Scopul concepției este de a determina direcția, mecanismele și conținutul reformei organizării teritoriale a puterii locale.

Concepția reprezintă un complex de idei, obiective, direcții, principii, sarcini și mecanisme de reformare a organizării teritoriale a puterii locale. Sistemul organizării teritoriale a puterii locale include o totalitate de elemente care interacționează pentru satisfacerea interesului general la nivel local. Elemente ale acestui sistem sunt: a) instituțional – include autoritățile publice locale: deliberative și executive; b) funcțional – cuprinde totalitatea formelor și direcțiilor activității administrative, a procedurilor și metodelor de realizare a puterii publice, a atribuțiilor îndeplinite pentru realizarea interesului general; c) normativ – însumează totalitatea normelor juridice ce reglementează activitatea autorităților publice locale și relațiile dintre ele; d) relațional – reprezintă totalitatea relațiilor între autoritățile locale și locuitori în scopul satisfacerii interesului general; e) cultural – include totalitatea valorilor, uzanțelor și tradițiilor existente la nivelul colectivității locale.

Reforma organizării teritoriale a puterii locale prevede un set de măsuri politice, economice, juridice, sociale și de altă natură, direcționate spre

reorganizarea ei calitativă în concordanță cu realitățile existente și perspectivele democratice, social-politice și economice ale Republicii Moldova.

Concepția include douăsprezece secțiuni, în care a fost apreciată situația existentă în domeniu, argumentată necesitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale, indicate obiectivele principale ale reformei, principiile implementării acesteia, principalele direcții de implementare, criteriile necesare pentru constituirea colectivităților locale de ambele niveluri, precum și mecanismul de implementare, condițiile realizării cu succes, rezultatele preconizate, obstacolele și riscurile potențiale în realizarea reformei.

## **II. Prezentare generală a situației actuale**

Administrația publică din Republica Moldova este în proces de tranziție de la un sistem centralizat de guvernare la unul descentralizat, asigurându-se astfel construirea unui stat de drept și democratic. O parte esențială a acestui proces este reforma administrației publice locale, în cadrul căreia se realizează descentralizarea puterii publice, delimitarea funcțiilor organelor puterii statale de cele ale puterii locale, dar nu a fost reformat sistemul organizării teritoriale a puterii locale.

Organizarea teritorială actuală a puterii locale este cea care s-a format în perioada sovietică și corespunde sistemului centralizat de realizare a puterii publice. Numărul de colectivități locale a rămas la nivelul existent în ultimii ani de existență a regimului sovietic, cu toate că numărul populației din zonele rurale a scăzut considerabil iar posibilitățile infrastructurii contemporane, comparativ cu perioada sovietică, s-au amplificat și diversificat.

Numărul mediu de colectivități locale existente într-un raion este de 26,7, media populației unui raion, în conformitate cu datele recensământului din 2014, este de 65.575 locuitori, numărul mediu de locuitori într-o colectivitate locală este de 2.476. Disproporția dintre raionul cu cea mai mare medie de locuitori care revine la o colectivitate locală – raionul Ialoveni cu 3.726 și raionul cu cea mai mică medie – Șoldănești cu 1.597 locuitori este de 2,3 ori.

Majoritatea dintre aceste colectivități teritoriale locale se află în imposibilitatea de a se întreține financiar prin taxele și impozitele locale colectate. În consecință, puterea locală nu poate asigura acordarea serviciilor publice necesare, iar populația, evident, este privată de aceste servicii.

Egalitatea formală a colectivităților locale se află în plină contradicție cu deosebirile majore cantitative și calitative dintre ele. Asimetria organizării teritoriale a puterii publice se manifestă în următoarele aspecte: a) după suprafață, b) după numărul populației, c) după gradul de urbanizare, d) după venituri per capita, e) după nivelul cheltuielilor per capita.

Există diferențe foarte mari și între raioane: cel mai mare raion ca populație (Orhei - 124,8 mii de locuitori) are o populație de 4,4 ori mai mare decât cel mai mic raion (Basarabeasca - 28,2 mii). După suprafață, cel mai



mare raion (Cahul - 1545,28 km<sup>2</sup>) este de 5.2 ori mai mare decât cel mai mic raion (Basarabeasca - 294,54 km<sup>2</sup>). Din punct de vedere economic cele mai slab dezvoltate se dovedesc a fi raioanele Nisporeni, Șoldănești, Ungheni, Rezina, Cantemir. În cealaltă parte a clasamentului se situează municipiul Chișinău, raioanele Anenii Noi, Râșcani și Ialoveni, care înregistrează cea mai dinamică activitate economică.

Pe lângă polarizarea socială și economică corelată cu disparități substanțiale între raioane, Republica Moldova se confruntă și cu o discrepanță în creștere dintre comunitățile rurale și cele urbane. Aceasta este determinată, în principal, de concentrarea mare a activității economice și a forței de muncă calificată în capitală și în unele orașe, dezvoltarea socio-economică dezechilibrată a regiunilor, orientarea continuă și excesivă a regiunilor rurale către agricultură, lipsa ocupațiilor alternative în alte sectoare economice, care rezultă în emigrarea forței de muncă și în stagnarea reformelor.

Majoritatea colectivităților locale rurale (care reprezintă 94% din numărul lor total) se află în imposibilitatea de a se întreține financiar din taxele și din impozitele locale colectate. În cele mai mici trei raioane (Basarabeasca, Șoldănești, Dubăsari) media cheltuielilor administrative pe cap de locuitor este de 2,6 ori mai mare decât în cele mai mari trei raioane (Hâncești, Cahul, Orhei)

Imposibilitatea obținerii economiilor de scară în furnizarea serviciilor publice locale (de calitate), din cauza numărului redus al populației colectivităților locale, pune nejustificat în sarcina autorităților de nivelul al doilea responsabilități care ar trebui îndeplinite la nivel local și mărește prețul serviciilor publice oferite. Dimensiunea teritorială redusă, numărul mic de locuitori și baza fiscală inexistentă fac imposibilă realizarea unor planuri efective de dezvoltare economică și socială la nivel local. Aceste fenomene au loc în condițiile în care infrastructura Republicii Moldova se află într-o stare deplorabilă.

Printre problemele esențiale ale dezvoltării locale se numără slăbiciunea funcțională și lipsa de resurse a administrațiilor locale. Sistemul existent de formare și gestionare a bugetelor comunităților locale nu le oferă posibilitatea de a aborda în mod independent și eficient problemele vitale ale colectivităților locale și de dezvoltare a teritoriilor.

Delegarea anumitor responsabilități ale puterii statale către autoritățile puterii locale privind prestarea serviciilor publice populației, se realizează nesistematic și fără suport financiar și material.

Asupra dezvoltării democrației locale a influențat direct pauperizarea populației locale și amplificarea fenomenului migrației. Și-a lăsat amprenta asupra participării populației în viața publică locală și fenomenul îmbătrânirii populației.

Neîncrederea locuitorilor în puterea locală este generată, nu în ultimul rând, de interacțiunea slabă a aleșilor locali cu cei care i-au ales. Aceasta se

întâmplă datorită mecanismului electoral local existent, care, din cauza alegerii consilierilor locali și raionali pe liste de partid, sunt mai mult responsabili față de conducerea partidului care i-a inclus în lista electorală decât față de populația locală care i-au ales.

Astfel, sistemul existent al organizării administrativ-teritoriale nu corespunde pe deplin noilor realități sociale. În plus, structura administrativă și teritorială actuală a țării nu îndeplinește obiectivele unei guvernări eficiente, care poate asigura mijloace de trai decente și o dezvoltare eficientă.

Este necesară o reformă bazată pe abordări principiale, asigurând o succesiune de acțiuni pentru trecerea la un model optim de organizare teritorială a puterii publice. În mediul social tot mai des se exprimă diverse opinii privind necesitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale.

Realizarea reformelor administrative și teritoriale în țară are o istorie îndelungată. Fiind parte a Imperiului Rus și, ulterior, a Uniunii Sovietice a suportat „decupajele teritoriale” elaborate și implementate pornind de la interesele metropolei sau de la obiectivele conjuncturale ale elitelor guvernante.

În ultimele trei decenii s-au făcut încercări de a reforma sistemul administrativ și teritorial al țării. De fapt, procesul de reformă a structurii administrative și teritoriale a avut un caracter permanent, ce s-a manifestat sub forma unor schimbări parțiale la diferite niveluri ale guvernării și prin frecvente reorganizări teritoriale.

Încercările de reformare a organizării teritoriale a puterii publice în Republica Moldova pe parcursul celor trei decenii de independență au fost influențate de următorii factori perturbatori: a) disensiunile din cadrul elitei politice cu privire la opțiunile politice și geopolitice, b) aprecierile foarte contradictorii ale experienței istorice în materie de delimitare teritorială a puterii publice, c) probleme legate de rolul și poziția minoritățile naționale în noile realități, d) tendințele separatiste din Sudul și Estul republicii, e) reflexele centralizatoare ale clasei politice moștenite de la vechiul sistem.

Reforma este condiționată de următoarele fenomene:

- Urmare a diverselor procese de reformare și modernizare a puterii locale au fost extinse responsabilitățile autorităților publice locale de ambele niveluri dar organizarea teritorială a puterii publice locale a rămas aceeași. Din acest motiv, autoritățile publice locale nu sunt în măsură să realizeze responsabilitățile atribuite în mod eficient și să furnizeze populației servicii de calitate.

- Actuala organizare teritorială a puterii locale împiedică realizarea procesului de descentralizare și sporirea rolului puterilor locale în administrarea treburilor publice.

- Colectivitățile locale nu dispun de o bază financiară și resurse materiale necesare, iar capacitățile lor de a concentra resurse financiare sunt

insuficiente. Veniturile colectivităților locale pe cap de locuitor diferă considerabil.

- O bună parte a colectivităților locale nu sunt în măsură să asigure propria lor dezvoltare social-economică, să identifice în mod independent investitori și să atragă investiții pentru a dezvolta proiecte și să participe la cooperarea regională.

- Din cauza lipsei de fonduri și a funcționarilor calificați, unele autorități locale nu sunt în prezent capabile să asigure elaborarea și implementarea planurilor de amenajare a teritoriului și de dezvoltare socio-economică. Acesta inhibă atragerea investițiilor, schimbarea structurii economice și crearea de noi locuri de muncă.

- În colectivitățile locale cu un număr mic de locuitori este dificil de a forma autoritățile publice locale care ar funcționa eficient. Politicienii locali frecvent se avântă pentru a ocupa funcții în autoritățile locale, dar nu întotdeauna își îndeplinesc obligațiunile onest și în cunoștință de cauză.

- În colectivitățile locale în care sunt doar câteva sute de alegători, există probleme în organizarea alegerilor municipale, din moment ce numărul de politicieni locali este foarte limitat, alegătorii nu au practic pe cine alege. O astfel de situație nu conduce la crearea unor condiții favorabile pentru dezvoltarea democrației la nivel local.

Un argument plauzibil în favoarea reformării organizării teritoriale a puterii publice ține de situația demografică a Republicii Moldova. În prezent, Republica Moldova se confruntă cu un șir de probleme și procese demografice care își lasă amprenta asupra mai multor domenii, cum ar fi mișcarea naturală a populației, fenomenul migrației, îmbătrânirea și pauperizarea populației. În strânsă legătură cu aceste procese sunt și alte fenomene: depopularea, dezurbanizarea și ruralizarea așezărilor urbane. Starea de lucruri în sfera demografică este influențată de doi factori esențiali: modernizarea demografică, ce se caracterizează prin schimbarea comportamentului demografic al populației (scăderea fertilității, amânarea nașterii copiilor pentru vârsta mai matură, diversificarea modelelor familiale) și criza socioeconomică de lungă durată, având drept consecințe migrația în masă a populației apte de muncă și păstrarea nivelului înalt al mortalității la vârstă adultă.

Insuficiențele organizării teritoriale actuale a puterii locale sunt consecințele:

- lipsei unei viziuni teoretice și a experienței practice în domeniul organizării teritoriale a puterii locale în baza principiilor democratice;

- erorilor comise în procesul de constituire și perfecționare a organizării teritoriale a puterii locale;

- ignorării valorilor, a rolului și importanței organizării teritoriale a puterii locale optime pentru funcționarea eficientă a autorităților deliberative și executive locale;

- impactului negativ al crizelor economice, sociale și politice asupra

dezvoltării locale;

- insuficienței resurselor și mijloacelor alocate pentru funcționarea optimă a puterii locale.

Fără optimizarea organizării teritoriale a puterii locale, nu se vor resimți efectele reformelor economice și sociale, nu e posibilă crearea un climat investițional, nu putem reforma sistemul fiscal, nu putem concepe și implementa o politică demografică, etc.

Problema consolidării rolului centrelor regionale nu este doar o chestiune de dezvoltare a regiunilor din Republica Moldova. Este vorba despre supraviețuirea întregului teritoriu ca sistem statal stabil într-o perspectivă de termen mediu. Dacă nu există un fundament trainic pentru creștere și dezvoltare regională, atunci nici împrumuturile de la FMI, nici intervențiile autorităților puterii statale nu vor salva nimic și nimic nu se va schimba. Dezvoltarea potențialului regiunilor va contribui la îmbunătățirea radicală a climatului de afaceri și investiții, eliminarea barierelor birocratice în calea afacerilor, eliminarea reglementării administrative excesive și ineficiente și dezvoltarea unor parteneriate public-privat eficiente la nivel local.

Reforma este o chestiune mult mai realistă decât majoritatea „priorităților” din programele electorale și guvernamentale, sloganurile opoziției și blogurile experților, vehiculate în spațiul public. Este problema în care o mare parte din societatea moldovenească polarizată, poate ajunge la un numitor comun, astfel ca toate părțile să profite de beneficiile reformei.

#### **IV. Obiectivele reformei organizării teritoriale a puterii locale**

Scopul elaborării și realizării reformei organizării teritoriale a puterii locale este crearea unui sistem de exercitare a puterii locale optim și eficient, menit să consolideze potențialul de dezvoltare la nivel local și să sporească bunăstarea populației.

Reforma organizării teritoriale a puterii locale trebuie să se concentreze asupra următoarelor obiective principale:

- crearea unor colectivități locale de ambele niveluri viabile, capabile să îndeplinească într-un mod eficient și cu resurse minime funcțiile de autoadministrare și de furnizare a serviciilor în funcție de nevoile și interesele populației locale;

- aprofundarea procesului de descentralizare a puterii publice, sporirea rolului și a influenței autorităților publice locale în administrarea afacerilor publice, diversificarea mijloacelor de acțiune privind protecția intereselor populației;

- eliminarea fenomenului dublării atribuțiilor în structurile administrative statale și locale, creșterea eficienței activităților acestora, reducerea cheltuielilor bugetare;

- concentrarea resurselor materiale și financiare pentru exercitarea rațională și eficientă a funcțiilor puterii locale, reducerea graduală a subvențiilor, fortificarea capacității de autofinanțare a colectivităților locale;

- fortificarea capacității colectivităților locale de gestionare a taxelor și impozitelor locale, stabilirea cuantumului în limite prevăzute de lege, acumularea resurselor financiare proporționale cu responsabilitățile și funcțiile atribuite;

- dezvoltarea unor colectivități locale cu capacități reale de asigurare a dezvoltării locale în conformitate cu interesele populației, formarea unui mediu propice pentru atragerea de investiții, schimbarea structurii economice și intensificarea activității antreprenoriale;

- promovarea consolidării colectivităților locale care întrunesc conexiuni culturale, istorice și a căror populație este implicată în activități economice comune, oferirea oportunităților pentru autoritățile locale de a planifica și a pune în aplicare proiecte comune de dezvoltare a infrastructurii reciproc avantajoase;

- respectarea deplină a intereselor locuitorilor în activitatea autorităților publice locale ce țin de satisfacerea necesităților lor vitale și în menținerea particularităților vieții locale;

- asigurarea participării locuitorilor în administrarea afacerilor publice locale, implicând potențialul lor creativ în dezvoltarea economică, socială și culturală a colectivităților locale;

- sporirea capacității politicienilor locali de punere în aplicare a propriilor proiecte și de a acționa în interesul populației locale, creșterea responsabilității lor pentru îndeplinirea sarcinilor legal atribuite;

- formarea unor colectivități locale capabile să-și constituie autorități publice locale deliberative și executive, să asigure continuitatea activității acestora și să îmbunătățească calitatea serviciilor publice furnizate populației;

- crearea condițiilor pentru o activitate eficientă a autorităților publice locale;

- armonizarea eficientă a interesele autorităților publice locale și autorităților publice statale în materie de soluționare a problemelor de importanță locală și crearea unui sistem accesibil și eficient de prestare a serviciilor publice;

- punerea în aplicare a principiului dezvoltării echitabile a colectivităților locale, reducerea decalajelor mari de venit pe cap de locuitor, eliminarea cauzelor finanțării inechitabile a colectivităților locale;

- acordarea colectivităților locale a oportunității de gestionare a taxelor și impozitelor locale și de a stabilirii mărimii lor în limitele admise de lege, prin încurajarea activității economice la nivel local și prin transmiterea terenurilor și proprietății statului în proprietatea colectivităților teritoriale intermediare și locale;

- formarea colectivităților locale capabile a fi parteneri egali în cooperarea transfrontalieră și în relațiile cu entități similare din alte state.

## **V. Principiile de bază privind implementarea reformei**

La realizarea reformei organizării teritoriale a puterii publice locale,

evaluarea rezultatelor și la elaborarea politicilor, acțiunilor, strategiilor, tacticilor și mecanismelor de perfecționare, drept punct de plecare servesc principiile sale fundamentale. În scopul realizării cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii publice locale trebuie respectate următoarele principii:

- respectarea și protejarea drepturilor și libertăților cetățenilor;
- realizarea prin metode democratice, cu implicarea obligatorie a autorităților publice locale și a populației în procesul de pregătire, furnizarea de informații ample și exercitarea unor activități de explicare a necesității și a avantajelor, aplicarea critică a experienței altor țări în acest domeniu;
- abordarea în complex a reformei, ca parte a unei reforme administrative cuprinzătoare, consolidând în același timp sistemul finanțelor publice locale, îmbunătățirea legislației, clarificarea problemelor privind delimitarea proprietăților publice la nivel intermediar și local;
- justificarea teoretică consistentă a reformei, materializată într-un concept aprobat de către autoritățile competente. În acest scop trebuie folosite rezultatele obținute în urma efectuării cercetărilor științifice ample și analizei experienței acumulate în implementarea reformelor precedente;
- justificarea legală a reformei printr-un act normativ care să conțină prevederile esențiale privind procesul de reformă;
- crearea în procesul de reformă a două tipuri de colectivități teritoriale subnaționale:
  - a) colectivitățile teritoriale locale (de nivelul I) – comunele,
  - b) colectivitățile teritoriale intermediare (de nivelul II) – județele;
- separarea clară a funcțiilor politice de cele administrative. Definirea rolului, atribuțiilor și a relațiilor între instituțiile autorităților publice de diferite niveluri. Responsabilitățile autorităților publice locale și intermediare trebuie să fie clar delimitate și să nu se dubleze;
- asigurarea adoptării deciziilor de autoritățile cele mai apropiate de cetățeni și transparenței decizionale în autoritățile publice locale;
- garantarea autonomiei decizionale a autorităților publice locale și intermediare;
- informatizarea sistemului de exercitare a puterii publice locale și simplificarea procedurilor administrative.

## **VI. Direcțiile principale ale reformei organizării teritoriale a puterii locale**

Direcțiile principale ale reformei organizării teritoriale a puterii locale sunt următoarele:

1) *Asigurarea științifică a organizării teritoriale a puterii locale.* Asigurarea științifică a organizării teritoriale a puterii locale reprezintă un complex de cercetări multilaterale ale problemelor din domeniu și presupune crearea potențialului științific național, care va uni eforturile intelectuale ale teoreticienilor și practicienilor într-un sistem unitar, menit să satisfacă

necesitățile organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova.

2) *Dezvoltarea și perfecționarea cadrului juridic al organizării teritoriale a puterii locale.* Conținutul și importanța activităților în acest domeniu al reformei organizării teritoriale a puterii locale sunt dictate de necesitatea aducerii actelor normative privind dimensiunea teritorială a puterii locale în concordanță cu tendințele de dezvoltare a statului democratic, a lichidării divergențelor dintre actele normative și Constituție, a dezvoltării cadrului juridic al activității autorităților publice locale.

3) *Modernizarea organizării teritoriale a puterii locale.* Modernizarea organizării teritoriale a puterii locale în conformitate cu normele și valorile statului democratic, consolidarea colectivităților locale de ambele niveluri, delimitarea strictă a atribuțiilor și responsabilităților autorităților publice locale, precum și excluderea dublării nejustificate a funcțiilor și atribuțiilor.

Pentru a asigura o distribuire optimă a puterii între autoritățile puterii locale și a autorităților puterii statale la diferitele niveluri de exercitare a puterii publice este necesar de a realiza următoarele acțiuni:

- Determinarea unei baze fiscale suficiente ce ar permite realizarea de către autoritățile publice locale a competenței și stabilirea, în baza unor criterii obiective, a nivelului de finanțare de către puterea statală a competențelor delegate;

- Perfecționarea mecanismelor de implicare a populației în elaborarea deciziilor administrative și de monitorizare a implementării acestora;

- Asigurarea controlului efectiv al puterii statale asupra respectării Constituției și legislației de către autoritățile locale.

Colectivitățile locale de nivelul I sunt comunele, iar de nivelul II – județele.

Consolidarea colectivităților locale va necesita o justificare detaliată, o expertizare științifică bazată pe calcule demografice și socio-economice.

Criteriile orientative pentru crearea comunelor sunt următoarele:

- Comuna reprezintă, din punct de vedere geografic, istoric și cultural o entitate unică și compactă ce include o populație, de regulă, nu mai mică de 3000 locuitori;

- Comuna întrunește infrastructura necesară pentru a se autoadministra. Principalele domenii de responsabilitate a comunei sunt: a) planificarea dezvoltării locale, b) alimentarea cu apă și gestionarea deșeurilor menajere, c) învățământul primar și preșcolar, d) asistența socială.

- Veniturile comunei trebuie să fie de așa natură încât să poată exercita rațional și eficient funcțiile stabilite în actele normative și să furnizeze populației servicii calitative.

- Comuna poate include atât localități urbane cât și rurale. Orașul nu se separă ca teritoriu administrativ de teritoriul rural, limitele acestuia fiind determinate de planificarea teritorială a comunei.

- Centrul administrativ al comunei este o localitate (urbană sau rurală), care s-a constituit din punct de vedere istoric și geografic ca un pol central și în care există, mai multe obiective economice și de infrastructură. Rețeaua de drumuri trebuie să asigure legăturile centrului administrativ cu localitățile din împrejurimi, trebuie să existe o legătură confortabilă de transport cu centrul comunei.

- Având în vedere caracteristicile diferite ale colectivităților locale legate de istorie, cultură, viață economică, densitatea populației și mentalitatea locuitorilor, pot fi admise și unele excepții de la criteriile stabilite. Cu toate acestea, astfel de excepții nu ar trebui să devină o practică obișnuită. Ele sunt permise numai în anumite cazuri, când nu există o altă soluție plauzibilă.

Criteriile orientative pentru crearea județelor sunt următoarele:

- Județul este format dintr-un grup de comune care întrunește condițiile autoadministrării la nivel județean.

- Perimetrul teritorial al județului este intact, nu sunt permise existența de enclave și exclave;

- Județul dispune de infrastructură, condiții materiale, financiare și organizatorice pentru exercitarea funcțiilor sale de autoadministrare.

- Centrul administrativ al județului este un oraș care, din punct de vedere istoric, cultural, geografic și economic, s-a constituit ca un centru regional în care sunt concentrate instituții culturale și educaționale de importanță regională, precum și importante obiecte sociale și economice. Rețeaua de drumuri ar trebui să asigure legătura între centrul administrativ și comunele care intră în județ, trebuie să existe o conexiune confortabilă de transport cu centrul județean. Centrul administrativ al județului, de regulă, ar trebui să fie cât mai aproape de centrul geografic al acestuia.

Pentru a eficientiza activitatea autorităților locale, este indispensabil de efectuat o delimitare clară a competențelor care revin autorităților publice la fiecare nivel. Sarcinile care sunt atribuite autorităților locale trebuie divizate în câteva grupe:

a) sarcini cu caracter statal (pentru aceste sarcini trebuie prevăzută o anumită responsabilitate și să fie acordate mijloace financiare);

b) sarcini locale (pentru îndeplinirea acestor sarcini autoritățile locale poartă întreaga răspundere față de colectivitățile locale și resursele necesare pentru îndeplinirea acestor sarcini se acoperă din veniturile proprii);

c) sarcini facultative (pot fi incluse sarcinile care le revin autorităților publice locale potrivit propriilor statute de activitate sau care le sunt delegate de către autoritățile centrale cu transmiterea obligatorie a resurselor materiale și financiare necesare pentru realizarea lor).

## **VII. Etapele realizării reformei**

Obiectivele de bază ale reformei se vor realiza treptat, iar activitățile principale ale reformei se vor efectua în cadrul a două etape.

Etapă I (2019-2021) include următoarele acțiuni:



- asigurarea științifică a reformei și elaborarea aspectelor conceptuale ale organizării teritoriale a puterii locale, ale direcțiilor, formelor și metodelor de realizare a reformei;

- elaborarea și adoptarea actelor legislative pentru îmbunătățirea și implementarea unor mecanisme de democrație participativă la nivel local, îmbunătățirea procedurilor de reglementare legală pentru convocarea adunărilor generale ale locuitorilor colectivității locale și de stabilire a garanțiilor suplimentare organizațiilor comunitare, pentru a crea un mediu legal favorabil pentru atragerea populației locale în procesul decizional local;

- stabilirea cadrului legal privind fuzionarea voluntară a colectivităților locale cu garanții de susținere din partea puterii statale pentru comunele nou-create pentru îmbunătățirea infrastructurii. În actele normative respective se vor include norme care să garanteze protejarea intereselor populației localităților fuzionate, ce asigura menținerea entităților respective ca diviziuni teritoriale interne a comunei;

- stabilirea cadrului legal privind cooperarea intercomunală a colectivităților locale;

- unificarea și standardizarea serviciile administrative și sociale oferite de către autoritățile publice locale și de serviciile deconcentrate ale autorităților statale, în baza principiilor accesibilității și a ofertei maxime de servicii oferite populației, cu o finanțare adecvată;

- formarea grupurilor de lucru pentru promovarea reformei în fiecare colectivitate locală, cu implicarea oamenilor de știință, cadrelor didactice, intelectualilor, a liderilor de opinie, reprezentanților asociațiilor obștești, funcționarilor publici;

- inițierea programelor de formare a funcționarilor implicați în reformă atât la nivel național cât și la nivel local;

Etapă I (2021-2023) include următoarele acțiuni:

- reglementarea legislativă a organizării teritoriale a puterii locale;

- modelarea comunelor și județelor, elaborarea proiectelor actelor normative necesare pentru finalizarea formării unui nou sistem de organizare teritorială a puterii locale. Modelarea județelor începe după modelarea, în mare parte, a comunelor, astfel încât autoritățile locale să poată pregăti propuneri pentru configurarea teritorială a județelor;

- fuzionarea orașelor cu localitățile din apropiere, ai căror locuitori folosesc în principal infrastructura din orașul respectiv;

- consolidarea voluntară a colectivităților locale învecinate;

- perfecționarea cadrului legislativ privind activitatea autorităților publice locale și ale serviciilor deconcentrate în baza noilor dimensiuni teritoriale, cu determinarea competenței și a asigurării cu resursele corespunzătoare;

- crearea fundamentului constituțional pentru sistemul organizării teritoriale a puterii locale, constituirea autorităților deliberative și executive

ale comunelor și județelor, repartizarea judicioasă a responsabilităților între acestea; renunțarea la sistemul asimetric de organizare teritorială a puterii locale;

- realizarea reorganizării instituționale a autorităților publice locale și a instituțiilor serviciilor deconcentrate a puterii statale în baza noului sistem al organizării teritoriale a puterii locale;

- organizarea alegerilor locale în conformitate cu sistemul reformat al organizării teritoriale a puterii locale. Stabilirea unui sistem electoral local care să garanteze reprezentarea teritorială a colectivității localei în consiliul comunal.

### **VIII. Mecanismul de implementare a Concepției**

Implementarea reformei organizării teritoriale a puterii locale va fi coordonată de Consiliul național pentru reforma administrației publice.

Consiliul va monitoriza și va analiza în mod regulat procesul implementării Concepției; va face propuneri Guvernului Republicii Moldova privind implementarea reformei, va coordona activitățile necesare pentru a obține sprijin financiar și tehnic în implementarea reformei de la instituțiile și organizațiile internaționale.

În cadrul Consiliului vor fi create grupuri de lucru pentru pregătirea și implementarea reformei. Grupurile de lucru, după necesitate, vor desfășura activități de cercetare, pregăti proiecte de delimitare teritorială în cazuri concrete, oferi asistență metodică autorităților locale privind fuzionarea colectivităților locale și expertiza proiectele propuse, iar în problemele discutabile vor apela la consultarea populației pentru clarificarea situației.

Un aspect important al implementării Concepției va fi transparența în realizarea transformărilor preconizate. O deschidere informațională va permite acoperirea completă și discutarea cu publicul a proiectelor de reformă, utilizarea ca principiu esențial de realizare a reformei prioritatea factorilor social-economici asupra conjuncturii politice.

### **IX. Condițiile realizării cu succes a reformei**

Pentru a realiza cu succes reforma, este importantă asigurarea prealabilă a interdependenței mai multor condiții:

- *Pregătirea temeinică.* Reforma trebuie inițiată atunci când există toate premisele necesare pentru succesul ei, iar pentru aceasta este necesară o temeinică pregătire în baza unor criterii clar stabilite și a asigurării tuturor condițiilor corespunzătoare economice, politice și sociale, care să conducă la stabilirea momentului optim al punerii ei în practică; graba, insuficienta pregătire pe plan organizatoric, material și financiar, poate să o compromită sau poate conduce la consecințe greu de prevăzut.

- *Ajustarea abordărilor conceptuale la realitățile de dezvoltare a societății democratice.* Reforma trebuie să țină seama în viitor, pentru această este necesar de a identifica noi abordări conceptuale a fenomenului și de a fi atrași specialiști și experți din diferite domenii - drept, istorie, științe politice,

știința administrației, geografie, economie, sociologie, demografie. Pentru ca o reformă să fie realizată cu succes, se cere de clarificat și de definit clar noțiunile și sintagmele, ambiguitatea abordărilor teoretice produce interpretări legislative și ideatice neclare, contradictorii. Sunt necesare investigații serioase pe teren, proiecte noi de cercetare din domeniile menționate. La elaborarea conceptului reformei ar trebui de atras institutele de cercetare, catedrele și departamentele de profil ale universităților, care ar oferi soluții pe domeniile lor de specializare și expertizare.

- *Elaborarea concepției reformei.* Decizia privind realizarea reformei trebuie să fie anticipată de o analiză științifică profundă care ar permite de a evita consecințele negative ale unei astfel de schimbări radicale. În acest sens, este necesar de a elabora o concepție foarte clară a reformei, care să cuprindă fundamentele teoretice, organizaționale și instituționale; să stabilească obiectivele și finalitățile reformei. Din punct de vedere conceptual, reforma trebuie să fie îndreptată spre sporirea eficienței puterii locale, amplificarea cointeresei populației de a participa la viața publică locală și încrederii locuitorilor în capacitatea autorităților puterii locale de a soluționa problemele lor vitale.

Concepția reformei organizării teritoriale a puterii publice locale în Republica Moldova poate fi elaborată, adoptată și realizată dacă este asigurat un consens politic între principalii actori.

- *Estimarea costurilor reformei.* Pregătirea reformei și gestionarea procesului de realizarea ei trebuie să includă estimarea corectă a costurilor, bugetării și justificării financiare a schimbărilor propuse: fără un buget adecvat, orice acțiune de reformă este pasibilă de a rămâne doar un nou truc propagandistic supus eșecului.

- *Luarea în considerare a implicațiilor sociale ale reformei.* În procesul de elaborare a concepției reformei nu pot fi neglijate costurile sociale, materiale, financiare și de altă natură, pe termen scurt, mediu sau lung, pe care aceste acțiuni le presupun și cărora societatea trebuie să le facă față.

- *Elaborarea cadrului normativ al reformei.* Succesul reformei reclamă direct de a formula foarte clar și deschis problema, de a obține conștientizarea, la cele mai înalte structuri decizionale, a necesității realizării reformei, presupunând, în esență, reforma complexă a organizării teritoriale a puterii publice la toate nivelurile, ordine care solicită modificări ale sistemului normativ și, nu este exclus, în textul constituțional. Principalul element de reper, atunci când se inițiază discuții privind reforma organizării teritoriale a puterii locale, evident, trebuie să fie Constituția, care prevede foarte clar că Republica Moldova este stat unitar.

- *Elaborarea strategiei de realizare a reformei.* Realizarea reformei poate începe numai după adoptarea unei strategii naționale clare și coerente de realizare. În scopul elaborării strategiei este indispensabil să fie realizate următoarele sarcini: a) analiza necesităților și problemelor cu care se confruntă

colectivitățile locale, b) elaborarea planului de acțiuni cu indicarea cheltuielilor necesare pentru realizarea lor, c) coordonarea activităților actorilor implicați în implementarea reformei și d) monitorizarea și evaluarea acțiunilor realizate.

Un calendar al procesului de reformă trebuie să includă câteva etape, care ar avea obiective imediate, pe termen scurt, pe termen mediu și pe termen lung. Stabilirea priorităților strategice ale reformei pentru fiecare etapă este o activitate foarte importantă pentru finalizarea ei cu succes.

- *Managementul eficient al realizării reformei.* În procesul de implementare a reformei poate apărea riscul aglomerării cu sarcini cotidiene, rămânând astfel puțin timp pentru a căuta noi soluții la disfuncționalitățile apărute. În consecință, pentru ca reforma să aibă succes este util ca un număr mare de grupuri țintă (în particular, persoane cheie de la nivelurile de conducere și de decizie) să-și exprime sprijinul și angajamentul în recunoașterea necesității schimbărilor și în implementarea acestor schimbări.

- *Crearea sentimentului de oportunitate și urgență în aplicarea reformei.* Lipsa stimulentei, hiperpolitizarea problemelor vieții reale ale populației sunt motive plauzibile, nu numai pentru a justifica nevoia de reformă, dar, de asemenea, pentru a aprofunda așa-numita „stare de urgență”, care este o condiție prealabilă pentru orice schimbări pozitive. Crearea unui sentiment al necesității urgente este o prioritate pentru orice reformă, acesta nefiind un procedeu de a induce frica, ci un pas necesar pentru sensibilizarea cetățenilor, care trebuie să înțeleagă că situația actuală este mai periculoasă decât tranziția spre necunoscut.

- *Convingerea populației de necesitatea reformei.* Problema poate fi rezolvată printr-o campanie de informare și comunicare în care să fie prezentate argumente credibile privind necesitatea reformei. Populația trebuie să simtă indispensabilitatea implicării în soluționarea problemelor locale și să aibă certitudinea că problemele sale vitale vor fi rezolvate.

Comunicarea și explicarea pentru cetățeni a necesității reformei este foarte importantă dacă se dorește a fi implementată și nu doar de a puncta realizarea unei componente a programului de guvernare sau o promisiune electorală. Ar trebui, în primul rând, de a scoate în evidență cheltuielile financiare exagerate de întreținere a aparatului administrativ (banii respectivi ar putea fi repartizați pentru infrastructură). Implicarea în campania de informare a cât mai mulți actori sociali (școala, biserica, autoritățile locale, ONG) și persoanele notorii din localități este oportună, un rol esențial în această campanie ar trebui să revină mass-mediei, în mod special – televiziunile, deoarece au o popularitate mare printre cetățenii Republicii Moldova, dar și mass-mediei locale.

Pentru a asigura publicitatea necesară procedurilor de consultare a opiniei populației trebuie de realizat următoarele activități: informarea publicului cu privire la reforma preconizată, crearea unui mecanism

instituțional de cooperare între autoritățile locale și populație, analiza organizării teritoriale a puterii publice existente și prezentarea populației a principalelor rezultate și concluzii ale analizei desfășurate, studierea preliminară a opiniei publice referitor la problema preconizată schimbării, pregătirea proiectelor de decizii și prezentarea lor populației, studierea opiniei publice privind conținutul soluțiilor propuse, luarea deciziilor pe baza rezultatelor consultării, informarea populației referitor la deciziile luate.

Pentru realizarea cu succes a reformei este nevoie de a obține un consens în plan politic și social în ceea ce privește cerințele necesare procesului de reformă, prin diseminarea pe scară largă a informațiilor privind reforma și încurajarea participării cetățenilor. Doar atunci când majoritatea absolută a populației, de la elita politică până la cetățenii simpli vor înțelege necesitatea reformelor, doar atunci putem avea certitudinea că rezistența la schimbare va fi una minimă.

- *Implicarea autorităților publice locale în pregătirea și realizarea reformei.* Un rol important în pregătirea și implementarea reformei revine, reiterăm, autorităților publice locale. Gradul lor de reprezentativitate este mare datorită faptului că acestea cunosc cel mai bine doleanțele populației locale și problemele la nivel local, anume din aceste considerente poziția autorităților puterii locale de ambele niveluri trebuie luată în considerare în procesul de elaborare a strategiei de reformă.

- *Evitarea schimbărilor voluntariste.* În condițiile Republicii Moldova nu este recomandat de a întreprinde schimbări radicale în perioade scurte de timp, limitele de acțiune sunt determinate de condițiile politice, economice, sociale, legale, culturale, psihologice și de mentalitate.

Reforma nu ar trebui să se concentreze numai pe aspectele de suprafață sau de formă, ci, în mod special, pe conținutul funcționării puterii publice atât la nivel statal, cât și la nivel subnațional. Nu în ultimul rând subliniem că orice reforme pot să fie eficiente doar atunci când sunt realizate prin mijloace democratice și în interesul beneficiarului ei direct – colectivitățile locale de ambele niveluri.

Pentru implementarea reformelor este relevantă problema frecvenței schimbărilor, în sensul de menținere a echilibrului între necesitatea de a adapta administrația la noile condiții de activitate și fenomenele negative care însoțesc, de regulă, orice inovație.

- *Monitorizarea și evaluarea progresului reformei.* Monitorizarea și evaluarea progresului acțiunilor întreprinse trebuie să constituie un element esențial al realizării reformei.

Respectarea condițiilor enumerate este în măsură să asigure realizarea promptă și cu rezultate fezabile acțiunile preconizate în procesul demarării și desfășurării reformei organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova.

## **X. Rezultatele preconizate ale reformei**

Finalitatea reformei organizării teritoriale a puterii locale trebuie să contribuie substanțial la soluționarea următoarelor probleme:

- să dezvolte și să pună în aplicare un mecanism unic pentru realizarea autonomiei locale, ținându-se cont de tradițiile locale, istorice și de alte particularități;
- să stabilească dimensiunile teritoriale ale colectivităților locale, evitând fragmentarea lor;
- să asigure funcționarea stabilă a autorităților puterii locale în baza formelor de organizare trasate;
- să favorizeze implicarea populației locale în administrarea afacerilor publice;
- să reducă efectiv aparatul administrativ;
- să elaboreze un model de realizare a autonomiei locale, acceptabil pentru realitățile Republicii Moldova;
- să delimiteze foarte clar zonele de responsabilitate a autorităților la fiecare nivel de realizare a puterii publice;
- să asigure realizarea cooperării intercomunale în vederea soluționării problemelor comune ale colectivităților subnaționale;
- să asigure dreptul de a alege și de a fi ales al cetățenilor în autoritățile puterii locale, dreptul de a controla activitatea autorităților publice locale;
- să implementeze un mecanism de evaluare a activității autorităților publice locale.

Realizarea reformei organizării teritoriale a puterii locale în versiunea propusă va asigura:

- optimizarea numărului de „unități administrativ-teritoriale”, formarea de colectivități locale care dispun de suficiente resurse pentru a soluționa problemele locale;
- consolidarea capacităților juridice, organizatorice și materiale ale colectivităților locale, a autorităților publice locale, realizarea responsabilităților atribuite în conformitate cu principiile și prevederile Cartei europene a autonomiei locale;
- formarea unui sistem eficient de autoadministrare locală capabil să asigure dezvoltarea socio-economică durabilă a colectivităților locale;
- îmbunătățirea calității și accesibilității serviciilor prestate de autoritățile publice locale, limitarea oportunităților de corupție;
- stimularea dezvoltării economice a colectivităților locale prin perfecționarea mecanismelor autorităților publice locale de a stabili (v: determina) prioritățile dezvoltării economice locale;
- distribuirea atribuțiilor între autoritățile administrațiile locale și intermediare, ale autorităților puterii locale și organele deconcentrate ale autorităților puterii statale;

- economisirea resurselor financiare, utilizarea eficientă a resurselor umane, materiale și de altă natură;
- crearea condițiilor favorabile pentru implicarea cât mai largă a populației în adoptarea deciziilor, precum și dezvoltarea formelor de democrație participativă la nivel local;
- restabilirea încrederii cetățenilor în sistemul administrației publice locale.

## **XI. Obstacole și riscuri potențiale în realizarea reformei**

Nu mai puțin important pentru implementarea reformei este identificarea potențialelor obstacole și anticiparea consecințelor negative. Având în vedere situația concretă din Republica Moldova, realizarea cu succes a reformei ar putea fi periclitată de următorii factori, atât obiectivi cât și subiectivi:

- Complexitatea schimbărilor preconizate, amploarea lor, ar putea influența negativ procesul de implementare a reformei. Imposibilitatea instituțională a echipei de implementare a reformei de a monitoriza permanent și de a controla eficient modalitățile și respectarea strictă a etapelor și a planului calendaristic de desfășurare ar putea frâna ritmurile de realizare a reformei.

- Contextul politic, economic și social nefavorabil existent sau care ar putea să apară pe parcursul realizării, reprezintă un impediment în procesul de reformă. Apariția unor probleme stringente, de o importanță vitală deosebită sau de forță majoră ar putea sustrage atenția, dar și resursele de la realizarea reformei.

- Nu mai puțin importantă este existența sau lipsa voinței politice pentru realizarea reformei. Partidele de stânga nu vor vota o reformă care va anula rezultatele contrareformei din 2003, acestea vor insista acerb și impropriu asupra factorilor neimportanți, cum ar fi denumirea colectivităților teritoriale intermediare, pentru a evita schimbările esențiale. Neacceptarea, în special, a reducerii numărului colectivităților locale de nivelul doi, de către fracțiunile parlamentare de stânga, ar putea face imposibilă amendarea Constituției. Partidele politice aflate la guvernare, la rândul lor, au temeri că ar putea pierde pârghiile de influență la nivel local, atât prin mecanismele financiare, cât și prin persoanele promovate în funcții pe criterii politice.

- Reforma reprezintă prin natura sa o problemă de interes național, aceasta nu poate să se transforme în nici o împrejurare în capital politic și, cu atât mai mult, în capital electoral pentru formațiunile politice. Este necesar să se realizeze un deplin consens social (nu numai politic) privind reforma, care să-și găsească apoi expresia juridică într-o lege și apoi în măsuri de aplicare a acesteia, la care să fie angrenați toți factorii și mai ales locuitorii, beneficiarii acestor măsuri.

- Prestația actorilor implicați, politicienii și funcționarii publici de diferite niveluri care dețin roluri și funcții în administrarea afacerilor publice pot să tergiverseze desfășurarea procesului de reformă.

- Un factor care trebuie să fie luat în calcul ține de incapacitatea (sau ezitarea) funcționarilor din cadrul autorităților publice raionale de a schimba radical sistemul existent, incapacitatea (sau ezitarea) autorităților publice locale de a accepta și de a contribui la implementarea reformei. Lipsa sau insuficiența cadrelor calificate, capabile să accepte schimbările produse ar putea influența, de asemenea, rezultatele reformei.

- Un mare obstacol care poate să se afle în calea implementării reformei pot fi presupusele consecințe politice ale micșorării numărului de persoane cu funcții electivă în cadrul autorităților publice intermediare și locale. Actualele consilii locale oferă poziții politice și roluri de conducere pentru circa 12 mii de reprezentanți, aleși într-o mare majoritate în bază apartenenței partinice. O consolidare rațională a colectivităților locale va reduce substanțial funcțiile electivă, având drept consecință micșorarea enormă a numărului de funcții politice și posturi de influență oferite elitelor politice locale. În acest sens de supoziții, nu este de neglijat rezistența la schimbare a funcționarilor publici raionali și locali care vor fi supuși riscului de a-și pierde locurile de muncă.

- Un impediment în calea reformei poate fi sentimentul de neîncredere și respingere în faza inițială a implementării sistemului nou și nemulțumirea populației față de schimbările produse sau preconizate. În scopul evitării nemulțumirilor față de reformele demarate, este foarte important de a convinge populația de necesitatea acestor reforme, fiind esențial ca în rezultat să crească nivelul participării cetățenilor în viața publică. În caz contrar, se va repeta situația din 2001: deficitul de comunicare la realizarea reformei din 1998 a determinat insuccesul ei și a deschis un câmp larg de manipulare pentru PCRM, favorizând accesarea lui spectaculoasă la putere.

- Gradul scăzut de implicare a populației în desfășurarea reformei poate împiedica realizarea schimbărilor în limitele de timp stabilite și în volumul planificat. Spre exemplu: sărăcia impune ca populația să se axeze pe soluționarea problemelor curente privind supraviețuirea și nicidecum pe schimbările care le-ar îmbunătăți viața, dar într-o perioadă de timp mai îndelungată. Nivelul redus de participare a cetățenilor poate fi determinat și de procesele migraționiste, în rezultatul cărora populația activă a părăsit locul de trai permanent.

- O dificultate majoră în realizarea reformei ar putea fi „patriotismul local”, care se manifestă prin înrădăcinarea în conștiința oamenilor a ideii că păstrarea identității și prosperarea localității lor de baștină poate fi asigurată doar în cazul în care funcționează sau va fi instituită o primărie.

- Un impediment esențial în înfăptuirea reformei ar putea constitui supraestimarea eforturilor legislative în realizarea reformelor.

- Deoarece realizarea unei reforme necesită cheltuieli considerabile, insuficiența mijloacelor financiare pentru susținerea procesului de reformă ar putea fi o mare problemă. În cazul Republicii Moldova finanțarea unei astfel de reforme depinde de partenerii de dezvoltare, care pot condiționa acordarea



împrumuturilor de respectarea unor cerințe sau pot stabili termene pentru implementarea reformei.

- La elaborarea și implementarea Concepției este posibilă o ruptură dintre studiile teoretice și acțiunile practice. În acest sens, se va realiza o abordare complexă privind organizarea teritorială a puterii publice, argumentării și justificării reformei, a expertizei științifice și a calculelor economice.

- După realizarea practică a măsurilor preconizate, există mai mulți factori de risc post-reformă: mijloacele financiare ale unei colectivități locale pot fi folosite în principal doar pentru dezvoltarea centrului administrativ al comunei și zonelor sale adiacente, în consiliile comunale ar putea predomina reprezentanții centrului administrativ al comunei, comunicarea populației cu autoritățile locale se poate deteriora. În procesul realizării reformei, acești factori de risc ar trebui luați în considerare și atenuați sau eliminați.

## **XII. Procedura de discutare și adoptare a Concepției**

- După discutarea proiectului de Concepție, Guvernul îl va publica și propune pentru discuții publice (pentru o perioadă de două luni).

- Grupul de lucru creat sintetizează propunerile prezentate în cadrul discuției, organizează o conferință pentru analiza lor și, în special, un proiect de Concepție îmbunătățit pentru examinare de către Guvern.

### Niveluri de exercitare a puterii publice în statele europene

Niveluri	State unitare	State federale
<b>Trei niveluri:</b> consiliul local; departament / provincie/ județ / district; regiune sau entitate federală	Franța, Polonia	Belgia, Germania, Italia, Spania
<b>Două niveluri:</b> 1) consiliul local; provincie / departament / județ / district  2) consiliul local, regiune sau entitate federală	Croația, Grecia, Ungaria, Irlanda, Letonia, Olanda, Norvegia, Polonia (orașele cu statut de district), România  Albania, Republica Cehă, Danemarca (din 01.01.2007), Franța (Paris), Serbia (Voivodina), Republica Slovacă, Suedia, Regatul Unit (Anglia, Țara Galilor)	1) nici unul  2) Austria, Belgia (capitala-Bruxelles), Bosnia și Herțegovina, Federația Germana (Kreisfreie Städte), Portugalia (regiunile insulare), Spania (anumite comunități autonome cu o singură provincie), Elveția, Regatul Unit (Scoția)
<b>Un nivel:</b> consiliul local și consorțiul consiliilor locale	1) Bulgaria, Cipru, Estonia, Finlanda, Islanda, Lituania, Luxemburg, FRY Macedonia, Malta, Muntenegru, Portugalia (continentală), Republica Srpska, Serbia, Slovenia, Regatul Unit (Anglia: consiliile unitare și districtele metropolitane) 2) anumite capitale: București, Budapesta, Praga, Zagreb	Germania (Berlin, Bremen, Hamburg); Austria (Viena)

Sursă: Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments, 2008. Barcelona, 2009, p.135.

**Sursele numelor colectivităților locale din Republica Moldova:**

- a) Relief, condiții naturale (Bălți, Bulhac, Văleni, Vâlcele, Poiana, Câmpul Drept, Izvoare);
- b) Fortificații militare și locuri întărite (Palanca, Parcani, Tabăra);
- c) Locul unor așezări izolate, construcții, locuințe, adăposturi în câmp (Bordeie, Vărăria, Chilioara, Coșara, Crama, Odaia, Prisaca, Ratuș, Sătuc);
- d) Antroponime (Cele mai vechi provin de la numele conducătorilor de obști, iar ulterior, de la numele primilor locuitori sau proprietari: Ostăpceni, Procopinți, Bubueci, Bălăsinești, Vărzărești);
- e) Personalități istorice (Decebal, Alexandru cel Bun, Ion Vodă, Alexandru Ioan Cuza);
- f) Starea socială, fiscală administrativă sau juridică a membrilor societății (Mazâleasca, Răzeșia, Țărăncuța);
- g) Funcții din ierarhia administrativă a statului medieval (Visterniceni, Vorniceni, Păhârnicieni);
- h) Servicii și obligațiuni militare ale locuitorilor ( Volontirovca, Vânători, Lipcani, Semenii);
- i) Meserii sau meșteșuguri ale locuitorilor (Cărbunari, Obădari, Rotari, Sobari, Vânători);
- j) Faună (Albina, Bobocica, Cucoara, Gîsca, Drochia, Căprești, Bursuc, Cioara, Iepureni);
- k) Floră (Salcia, Frasin, Florești, Floreni, Mereni, Trestieni, Plop, Secăreni, Ulmu, Nucăreni);
- l) Nume topice de proveniență sovietică (Ilciiovca, Pervomaisc, Maiscoe, Okteabriskoe);
- m) Toponime de origine slavă (Lipnic, Lozova, Naslavcea, Peresecina, Sadova, Horodiște);
- n) Toponime de origine turcă (Bender, Căinari, Tașlâc, Ciobalaccia);
- o) Toponime de origine tătară (Abaclia, Agichioi, Acui, Baurci, Borogani, Gaidar, Hagimus);
- p) Toponime de origine găgăuză (Avdarma, Baurci, Dezghinge, Joltai, Etulia, Congaz).

Surse: Eremia A. Tainele numelor geografice. Chișinău: Știința, 1986; Eremia A. Nomenclatorul localităților din Republica Moldova. Chișinău: CIVITAS, 2001; Cibotaru V. Aspecte istorico-geografice ale toponimiei din Basarabia (sec. XIX-XX). În: Analele științifice ale Universității de Stat din Moldova. Seria „Științe socioumanistice”. Volumul III. Chișinău, 2003, p. 181-183; Dron I. Transnistria: antroponime de origine românească (teritoriul Republicii Moldova). În: Destin românesc, nr.1, 2002, p. 130-144.

### **Repere ale evoluției organizării administrativ-teritoriale ale RSS Moldovenești în componența URSS:**

- După ocuparea Basarabiei la 28 iunie 1940, autoritățile sovietice au întreprins măsuri energice privind instaurarea noului regim. În luna noiembrie 1940 prezidiul Sovietului Suprem al RSS Moldovenești a stabilit noua delimitare teritorial-administrativă: 6 județe, 58 raioane, 14 orașe, inclusiv 4 de subordonare republicană, 11 orașele și peste 1100 sate.

- La data de 1 ianuarie 1941 erau 6 județe (Bălți, Bender, Cahul, Chișinău, Orhei, Soroca), 58 de raioane, 1.132 soviete satești, 4 orașe de subordine republicană, 10 orașe de subordine raională și 8 „așezări de tip orășenesc”.

- La începutul anului 1947 erau aceleași 6 județe, dar deja 54 de raioane, 1143 soviete satești, 3 orașe de subordine republicană, 8 „așezări de tip orășenesc”.

- În ianuarie 1952 raioanele existente au fost grupate în patru districte (Bălți, Chișinău, Tiraspol și Cahul), care au existat o perioadă foarte scurtă – până la 15 iunie 1953.

- Către 1 ianuarie 1955 erau 60 de raioane, 700 soviete satești, 7 orașe de subordine republicană, 8 orașe de subordine raională.

- La începutul anului 1956 în RSSM erau 60 de raioane și 700 soviete satești, 15 orașe dintre care 4 de importanță republicană și 18 așezări de tip orășenesc.

- Trei ani mai târziu, la începutul anului 1959 erau 40 de raioane și 678 soviete satești, 17 orașe dintre care 4 de importanță republicană și 21 așezări de tip orășenesc.

- La începutul anului 1960 erau 35 de raioane și 678 soviete satești, 17 orașe dintre care 4 de importanță republicană și 21 așezări de tip orășenesc.

- La data de 1 martie 1961 erau 35 de raioane, 607 soviete satești, 13 orașe de subordine raională și 16 „așezări de tip orășenesc”, iar la începutul anului 1962 erau deja 17 orașe dintre care 4 de importanță republicană și 21 așezări de tip orășenesc.

- Numărul raioanelor la 01 aprilie 1964 se micșorase până la 18, care aveau în componența lor 608 soviete satești, 18 orașe, dintre care 8 de importanță republicană și 22 așezări de tip orășenesc.

- La data de 01 octombrie 1974 erau 33 de raioane, 706 soviete satești, 12 orașe de subordine raională și 33 de „așezări de tip orășenesc”.

- În anul 1981 erau 39 de raioane, 771 soviete satești, 9 orașe de subordonare republicană, 21 orașe de subordine raională și 45 de „așezări de tip orășenesc”.

- În anul 1986, erau 40 de raioane și 817 soviete satești. Ulterior, numărul raioanelor rămâne constant – 40, în schimb numărul sovietelor satești a fost în permanentă creștere: 1987 – 827, 1988 – 831, 1989 – 829, 1990 – 854, 1991 – 881.

Sursa: Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București: Editura Academiei Române; Brăila: Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017, p. 335-336.

**Modificările operate Legii nr. 306-XIII din 7.12.1994  
(în ordine cronologică)**

Nr.	Conținutul modificării	Legea care a modificat
1	Localității Drojdieni din raionul Nisporeni i-a fost retras statutul de colectivitate locală fiind transferată în componența comunei Șişcani, același raion.	Legea pentru modificarea anexei nr.3 a Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 519-XIII din 07.07.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.43/486 din 03.08.1995.
2	A fost operată datorită necesității de a adapta situația la noile realități apărute în rezultatul creării unității teritoriale autonome cu statut special Găgăuzia. Legea a fost completată cu anexa nr.4 <i>Unitatea teritorială autonomă cu statut special Găgăuzia (Gagauz Yeri)</i> , în care au fost introduse localitățile care făceau parte din noua entitate: trei orașe, 23 comune și 27 localități din componența lor.	Legea pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și privind unele măsuri legate de formarea Găgăuziei nr. 563-XIII din 22.07.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.48-49/564 din 31.08.1995.
3	Localitatea Sturzești din raionul Glodeni a fost redenumită în Sturzovca. Iar localitatea Cobâlnea din raionul Șoldănești a fost redenumită Cobâlea.	Legea pentru modificarea Anexei nr.3 la legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 676-XIII din 08.12.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.4/40 din 18.01.1996.
4	În raionul Râșcani, prin separarea de la orașul Râșcani a unei părți de teritoriu, care a ființat ca localitate de sine stătătoare a fost formată ca unitate administrativ-teritorială satul Nihoreni, restabilindu-se denumirea istorică. Unor localități-stații de cale ferată le-a fost atribuit statutul de sat: a) Catranâc, care a fost inclus în componența comunei Egorovca, raionul Fălești și b) Cobâlea, care a fost inclus în componența comunei Cotuijenii Mari, raionul Șoldănești.	Legea pentru formarea unor unități administrativ-teritoriale și pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 706-XIII din 26.12.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.8-9/88 din 08.02.1996 .
5	Denumirea comunei Șipotenii din raionul Călărași a fost schimbată în Șipotenii.	Legea pentru modificarea anexei nr. 3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii

		Moldova nr. 812-XIII din 24.04.96. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 29-30/306 din 16.05.1996 (abrogată la 30.12.1998).
6	În componența orașului Rezina a fost introdusă o nouă localitate – Stohnaia.	Legea pentru modificarea și completarea anexei nr. 3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 839-XIII din 23.05.96. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 40-41/371 din 20.06.1996 (abrogată la 30.12.1998).
7	Localitatea Costești din raionul Râșcani a fost transformată în oraș.	Legea pentru modificarea și completarea anexei nr.3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1050-XIII din 18.12.96. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.6/60 din 23.01.1997.
8	Denumirea satului Talmaz, raionul Ștefan Vodă a fost schimbată în Talmaza.	Legea pentru modificarea anexei nr.3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1096-XIII din 04.02.97. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 15/158 din 06.03.1997.
9	La 17 decembrie 1997 Parlamentul Republicii Moldova a operat o ultimă modificare a legii nr. 306-XIII din 7.12.1994. Articolul 12 a fost completat cu alin. 3, care prevedea că și localitățile cu o populație de la cinci sute până la o mie de locuitori pot căpăta statut de „unitate administrativ-teritorială” de sine stătătoare (cu formarea primăriei) la cererea majorității locuitorilor cu drept de vot, cu condiția că dispun de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale.	Legea pentru completarea articolului 12 din Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1413-XIII din 17.12.97. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.5/10 din 22.01.1998.

**Numărul de colectivități locale pe raioane conform  
Legii nr. 306-XIII din 07.12.94 (abrogată)**

Nr.	Raioane	Colectivități locale
1.	Anenii Noi	28
2.	Basarabeasca	8
3.	Briceni	28
4.	Cahul	25
5.	Camenca	27
6.	Cantemir	30
7.	Căinari	18
8.	Călărași	28
9.	Căușeni	18
10.	Cimișlia	23
11.	Criuleni	27
12.	Dondușeni	29
13.	Drochia	24
14.	Dubăsari	21
15.	Edineț	29
16.	Fălești	30
17.	Florești	29
18.	Glodeni	19
19.	Grigoriopol	16
20.	Hâncești	37

Nr.	Raioane	Colectivități locale
21.	Ialoveni	22
22.	Leova	24
23.	Nisporeni	28
24.	Ocnița	22
25.	Orhei	35
26.	Rezina	27
27.	Rîbnița	23
28.	Rîșcani	29
29.	Sîngerei	25
30.	Slobozia	16
31.	Soroca	30
32.	Strășeni	25
33.	Șoldănești	23
34.	Ștefan Vodă	24
35.	Taraclia	16
36.	Telenești	32
37.	Ungheni	33
38.	Vulcănești	12
39.	UTA Găgăuzia *	26
	Total	966

\*Anexa nr. 4 a Legii „Unitatea teritorială autonomă cu statut special Găgăuzia (Gagauz Yeri)” a fost introdusă prin Legea nr. 563 din 22.07.95.

Nr.	Municipii	Colectivități locale
1.	Chișinău	14
2.	Bălți	2
3.	Bender	3
4.	Tiraspol	4

Sursa: Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 306-XIII din 07.12.94. Publicată în: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.3-4/40 din 14.01.1995.

**Numărul de colectivități locale pe județe  
conform Legii nr. 191-XIV din 12.11.98 (abrogată)**

	Județe	Colectivități locale
1.	Bălți	82
2.	Cahul	44
3.	Chișinău	91
4.	Edineț	76
5.	Lăpușna	63
6.	Orhei	73
7.	Soroca	62
8.	Taraclia	10
9.	Tighina	48
10.	Ungheni	56
11.	Mun. Chișinău	18
12.	UTA Găgăuzia	26

Sursa: Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 191-XIV din 12.11.98. Publicată în Monitorul Oficial nr.116-118/705 din 30.12.1998.

**Modificările operate Legii nr. 191-XIV din 12.11.98  
(în ordine cronologică)**

Nr.	Conținutul modificării	Legea care a modificat
1	La nici două luni de la publicarea în Monitorul Oficial în anexele Legii au fost operate modificări și au fost republicate.	Legea pentru modificarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 292-XIV din 19.02.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.30/141 din 27.03.1999.
2	La 04 martie 1999 localitatea Ghilavăț din județul Edineț redevine Beleavinți.	Legea pentru modificarea anexei nr.2 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 309-IV din 04.03.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.31-32/144 din 01.04.1999.
3	La 22 octombrie 1999, din motive politice, în baza fostului raion Taraclia a fost creat, prin desprinderea de la județul Cahul, un nou județ în care au fost incluse un municipiu și 9 comune care aveau în	Legea pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 650-XIV din 22.10.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.120-122/581 din 04.11.1999.



	componența lor 26 de localități.	
4	La 02 februarie 2000 au fost operate modificări în componența județului Edineț prin crearea a trei comune noi: Burlănești, Sauca și Stolniceni; localității Grigorievca din județul Tighina și Năpădeni din județul Ungheni le-a fost atribuit statutul de comună.	Legea cu privire la modificarea și completarea anexei nr.2 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 776-XIV din 02.02.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.39-41/282 din 13.04.2000.
5	La 03 februarie 2000 localitatea Dudulești a fost transferată în componența comunei Congazcicul de Sus din Găgăuzia.	Legea cu privire la modificarea anexei nr. 4 din Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 780-XIV din 03.02.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 19-20/104 din 24.02.2000.
6	La 24 martie 2000 localității Cășla din județul Bălți i-a fost atribuit statutul de comună.	Legea cu privire la modificarea și completarea anexei nr.2 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 905-XIV din 24.03.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.39-41/292 din 13.04.2000
7	Comuna Șîșcani din județul Lăpușna este transferată în județul Ungheni, având în componența sa localitățile Drojdieni și Odaia.	Legea pentru modificarea anexei nr.2 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1140-XIV din 14.07.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.94-97/686 din 03.08.2000
8	Localitatea Chiurt este exclusă din componența comunei Stolniceni și inclusă în componența comunei Cupcini, județul Edineț. Localității Hirișeni, județul Orhei i-a fost atribuit statutul de comună.	Legea pentru modificarea anexei nr.2 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1356-XIV din 03.11.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.147-148/1094 din 23.11.2000
9	Au fost excluse din textul legii: a) sintagma „în baza propunerilor Guvernului și autorităților administrației publice locale” din alineatul (1) al art.18, b) sintagma „la propunerea Guvernului” din alineatul (3) al aceluiași articol, c) sintagma „în baza propunerilor Guvernului și autorităților administrației publice locale” din conținutul art.19.	Legea pentru modificarea Legii nr.191-XIV din 12 noiembrie 1998 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 736-XV din 13.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.158-160/1270 din 27.12.2001

**Numărul de colectivități locale pe raioane  
conform Legii nr. 764-XV din 27.12.2001**

	Raioane	Colectivități locale		Raioane	Colectivități locale
1.	Anenii Noi	26	20.	Nisporeni	23
2.	Basarabeasca	7	21.	Ocnîța	21
3.	Briceni	28	22.	Orhei	38
4.	Cahul	37	23.	Rezina	25
5.	Cantemir	27	24.	Rîșcani	28
6.	Călărași	28	25.	Sîngerei	26
7.	Căușeni	30	26.	Soroca	35
8.	Cimișlia	23	27.	Strășeni	27
9.	Criuleni	25	28.	Șoldănești	23
10.	Dondușeni	22	29.	Ștefan Vodă	23
11.	Drochia	28	30.	Taraclia	15
12.	Dubăsari	11	31.	Telenești	31
13.	Edineț	32	32.	Ungheni	33
14.	Fălești	33	33.	UTA Găgăuzia	25
15.	Florești	40		Municipii	
16.	Glodeni	19	1.	Chișinău	19
17.	Hîncești	39	2.	Bălți	3
18.	Ialoveni	25	3.	Comrat	1
19.	Leova	25	Total	901	

Sursa: Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.16/53 din 29.01.2002.

**Modificările operate Legii nr. 764-XV din 27.12.2001**  
(în ordine cronologică)

Nr.	Conținutul modificării	Legea care a modificat
1	La 14 februarie 2003 au fost făcute precizări de ordin terminologic și conceptual privind noțiunile „unitate administrativ-teritorială” și „comună”. A fost modificată componența internă și schimbat statutul unor localități din municipiul Chișinău, a raioanelor: Anenii-Noi, Cahul, Cantemir, Călărași, Căușeni, Cimișlia, Criuleni, Dondușeni, Drochia, Edineț, Fălești, Florești, Glodeni, Hâncești, Orhei, Rezina, Râșcani, Sângerei, Soroca, Strășeni, Telenești, Ungheni.	Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 764-XV din 27.12. 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 37-XV din 14.02.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.27-29/110 din 28.02.2003.
2	La 18 martie 2003 localitatea Cotihana a fost introdusă în componența orașului Cahul. Localitatea Borceag a fost transferată din raionul Taraclia în componența raionului Cahul. Localitatea Gordineștii Noi a fost inclusă în componența orașului Edineț. În raionul Orhei localitatea Mârzești a fost transformată în comună.	Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 124-XV din 18.03.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.49/213 din 19.03.2003.
3	La 28 iulie 2006 au fost modificate articolele 1 și 4 ale legii în sensul introducerii noțiunii „sector”.	Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 263-XVI din 28.07.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 131-133/681 din 18.08.2006.
4	La 29 martie 2007 localitatea Tudorești din raionul Cahul a fost transferată din componența comunei Bucuria în comuna Tartaul de Salcie a aceluiași raion.	Legea pentru modificarea anexei nr.3 la Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 87-XVI din 29.03.2007. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 57-59/270 din 27.04.2007.
5	La 5 aprilie 2007 a fost constituită	Legea pentru modificarea și

	localitatea „Fabrica de Zahăr” în componența orașului Fălești.	completarea anexei nr. 3 la Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 90-XVI din 05.04.2007. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.60-63/281 din 04.05.2007.
6	La 24 aprilie 2008 a fost constituită localitatea Schinoasa în componența comunei Țibirica, raionul Călărași.	Lege pentru modificarea anexei nr.3 la Legea nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 88-XVI din 24.04.2008. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.86-87/304 din 16.05.2008.
7	La 17 decembrie 2009 localitățile Alexăndreni și Gordineștii Noi din raionul Edineț au fost transferate în componența orașului Edineț.	Legea pentru modificarea anexei nr.3 la Legea nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 106-XVIII din 17.12.2009. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.197-200/646 din 31.12.2009.
8	La 17 martie 2011 localitățile Florica și Plop din comuna Coșcalia, raionul Căușeni au fost transferate în componența comunei Baccealia.	Legea pentru modificarea anexei nr.3 la Legea nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 41 din 17.03.2011. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.58/145 din 12.04.2011.
9	La 25 octombrie 2012 a fost schimbat statutul municipiului Bălți fiind egalat cu cel al municipiului Chișinău.	Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative nr. 229 din 25.10.2012. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 254-262/838 din 14.12.2012.
10	La 01 martie 2013 în componența orașului Vadul lui Vodă a fost inclusă localitatea Vădulenii.	Legea pentru modificarea anexei nr.2 la Legea nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 26 din 01.03.2013. publicată în: Monitorul Oficial, nr. 69-74/217 din 05.04.2013.
11	La 28 martie 2013 localității Tvardița din raionul Taraclia i-a fost atribuit statutul de oraș.	Legea pentru modificarea și completarea anexei nr.3 la Legea nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a R. Moldova nr. 52 din 28.03.2013. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.83-90/273 din 19.04.2013.

12	La 21 noiembrie 2013 a fost constituită localitatea Bulgărica în componența comunei Sărata Nouă, raionul Leova.	Legea pentru modificarea anexei nr.3 la Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 282 din 21.11.2013. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 297-303/809 din 20.12.2013.
13	La 03 noiembrie 2016 a fost introdusă în lege o prevedere care clarifica noțiunea „comună”, au fost clarificate noțiunile „sat” și „oraș”. Orașelor Cahul, Ceadâr-Lunga, Edineț, Hâncești, Orhei, Soroca, Strășeni, și Ungheni le-a fost atribuit statutul de municipiu. Legea de asemenea a fost completată cu anexa 11 „Localitățile urbane” care cuprinde: a) principalii indicatori cantitativi și calitativi minimali de definire a localităților urbane, b) ierarhizarea localităților urbane existente pe ranguri, c) elemente și nivel de dotare ale localităților urbane de rangul 0 și ale localităților urbane de rangul I, d) elemente și nivel de dotare ale localităților urbane de rangul II, e) elemente și nivel de dotare ale localităților urbane de rangul III.	Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 248 din 03.11.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 9-18/22 din 13.01.2017.

## **Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova**

(Aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 570 din 19 iulie 2017)

Nivelul	Codul	„Unitățile administrativ-teritoriale” în componența regiunilor
Nivelul 1	MD 1	Republica Moldova
Nivelul 2	MD 11	Partea de Vest (partea dreaptă a Nistrului)
Nivelul 3	MD 111	Regiunea Nord
		Municipiul Bălți
		Raioanele: Briceni, Dondușeni, Drochia, Edineț, Fălești, Florești, Glodeni, Ocnița, Rîșcani, Sîngerei, Soroca.
Nivelul 3	MD 112	Regiunea Centru
		Raioanele: Anenii Noi, Călărași, Criuleni, Dubăsari, Hîncești, Ialoveni, Nisporeni, Orhei, Rezina, Strășeni, Șoldănești, Telenești, Ungheni.
Nivelul 3	MD 113	Regiunea Sud
		Raioanele: Basarabeasca, Cahul, Cantemir, Căușeni, Cimișlia, Leova, Ștefan Vodă, Taraclia.
Nivelul 3	MD 114	Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia
Nivelul 3	MD 115	Municipiul Chișinău
Nivelul 2	MD 12	Partea de Est (partea stîngă a Nistrului)
Nivelul 3	MD 120	Unitățile administrativ-teritoriale din stînga Nistrului
		Municipiul Bender

Sursa: Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Nomenclatorului unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova nr. 570 din 19.07.2017. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 253-264/663 din 21.07.2017.

**Numărul mediu al populației colectivităților locale (pe raioane)\***

Raionul	Colectivități locale	Populația la recensământul din 2014	În medie, la o colectivitate locală	Media, fără reședința raionului
Anenii Noi	26	78 996	3038	2725
Basarabeasca	7	23 012	3287	2424
Briceni	28	70 029	2501	2323
Cahul	37	105 324	2846	2092
Cantemir	27	52 115	1930	1873
Călărași	28	64 401	2300	1985
Căușeni **	27	81 185	3006	2509
Cimișlia	23	49 299	2143	1696
Criuleni	25	70 648	2826	2664
Dondușeni	22	37 856	1721	1465
Drochia	28	74 443	2658	2270
Dubăsari***	10	29 271	3252	3252
Edineț	32	71 849	2245	1817
Fălești	33	78 258	2371	2068
Florești	40	76 457	1911	1653
Glodeni	19	51 306	2700	2368
Hâncești	39	103 784	2661	2402
Ialoveni	25	93 154	3726	3360
Leova	25	44 702	1788	1552
Nisporeni	23	53 154	2311	1959
Ocnîța	21	47 425	2258	2009
Orhei	38	101 502	2671	2174
Râșcani	28	59 226	2115	1851
Rezina	25	42 486	1699	1311
Sângerei	26	79 814	3069	2694
Soroca	35	77 656	2218	1631
Strășeni	27	82 675	3062	2473
Șoldănești	23	36 743	1597	1403
Ștefan Vodă	23	62 072	2698	2500
Taraclia	15	37 357	2490	2281
Telenești	31	61 144	1972	1797
Ungheni	33	101 064	3062	2196
<b>Medie total</b>	<b>26,7</b>	<b>65 575</b>	<b>2 476</b>	<b>2 149</b>

\* După rezultatele Recensământului Populației și al Locuințelor 2014.

\*\* fără comunele Chițcani, Cremenciug și Gâsca.

\*\*\* fără comuna Corjova

Sursa: <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=30&id=5582> (accesat la 03.05.2017).

**Veniturile municipiilor și raioanelor cu pondere mare în bugetului public național**

(primul trimestru al anului 2018)

Nr.	Raionul/municipiul/UTA	Încasări la BPN (lei)	În % din totalul încasărilor
1	Municipiul Chișinău	5 978 842 mii	66,78
2	Municipiul Bălți	457 808,9 mii	5,11
3	UTA Găgăuzia	214455,6 mii	2,4
4	Raionul Cahul	150 440,2 mii	1,68
5	Raionul Orhei	144 927,6 mii	1,62
6	Raionul Ialoveni	146 278,8 mii	1,63
7	Raionul Ungheni	127 671,9 mii	1,43
8	Raionul Anenii Noi	114 595,2 mii	1,28
9	Raionul Comrat	112 308,2 mii	1,25
10	Raionul Edineț	108 492, 8 mii	1,21
11	Raionul Hîncești	101 555,6 mii	1,13

Sursa: Datele trimestriale privind încasările în Bugetul Public Național (BPN) în profil regional prezentate de Serviciul Fiscal de Stat la 04.04.2018. <http://www.fisc.md/article.aspx?id=8981> (accesat la 07.04.2018)



**Suprafața raioanelor Republicii Moldova**  
(fără Transnistria și Găgăuzia)

Loc	Raion	Suprafața, km <sup>2</sup>	Loc	Raion	Suprafața, km <sup>2</sup>
1	Cahul	1545,28	17	Telenești	848,62
2	Hîncești	1475,13	18	Briceni	814,44
3	Orhei	1228,31	19	Ialoveni	783,49
4	Căușeni	1185,16	20	Leova	764,73
5	Florești	1108,19	21	Glodeni	754,18
6	Ungheni	1082,62	22	Călărași	753,55
7	Fălești	1072,60	23	Strășeni	729,12
8	Soroca	1042,99	24	Criuleni	687,95
9	Sângerei	1033,71	25	Taraclia	673,69
10	Drochia	999,91	26	Dondușeni	644,12
11	Ștefan Vodă	998,38	27	Nisporeni	629,02
12	Râșcani	936,03	28	Rezina	621,79
13	Edineț	932,92	29	Șoldănești	598,37
14	Cimișlia	923,70	30	Ocnița	597,47
15	Anenii Noi	887,62	31	Dubăsari	309,22
16	Cantemir	867,86	32	Basarabeasca	294,54

Sursa: Populația Republicii Moldova pe vârste și sexe, în profil teritorial la 1 ianuarie 2010.  
Chișinău: BNS, 2010, p. 12.

**Primele zece raioane/județe din Republica Moldova și România  
după suprafață**

<b>Republica Moldova</b>		<b>Loc</b>	<b>România</b>	
<b>Raion</b>	<b>Suprafața, km<sup>2</sup></b>		<b>Județ</b>	<b>Suprafața, km<sup>2</sup></b>
Cahul	1.545,28	<b>1</b>	Timiș	8.697
Hîncești	1.475,13	<b>2</b>	Suceava	8.553
Orhei	1.228,31	<b>3</b>	Caraș-Severin	8.520
Căușeni	1.185,16	<b>4</b>	Tulcea	8.499
Florești	1.108,19	<b>5</b>	Arad	7.754
Ungheni	1.082,62	<b>6</b>	Bihor	7.544
Fălești	1.072,60	<b>7</b>	Dolj	7.414
Soroca	1.042,99	<b>8</b>	Constanța	7.071
Sângerei	1.033,71	<b>9</b>	Hunedoara	7.063
Drochia	999,91	<b>10</b>	Argeș	6.826

Sursa: <http://media.imopedia.ro/stiri-imobiliare/top-10-cele-mai-mari-judete-din-romania-21871.html> (accesat la 06.10.2016); Populația Republicii Moldova pe vârste și sexe, în profil teritorial la 1 ianuarie 2010. Chișinău: BNS, 2010, p. 12.

**Ponderea veniturilor locale în veniturile totale ale raioanelor (2014)**

Nr.	Raioane	%	Nr.	Raioane	%
1.	Anenii Noi	0,53	17.	Hîncești	0,34
2.	Basarabeasca	0,52	18.	Ialoveni	0,19
3.	Briceni	0,29	19.	Leova	0,25
4.	Cahul	0,38	20.	Nisporeni	0,33
5.	Cantemir	0,27	21.	Ocnița	1,69
6.	Călărași	0,25	22.	Orhei	0,31
7.	Căușeni	0,25	23.	Rezina	0,96
8.	Cimișlia	0,25	24.	Rîșcani	5,78
9.	Criuleni	5,77	25.	Sîngerei	0,25
10.	Dondușeni	0,22	26.	Soroca	0,18
11.	Drochia	0,15	27.	Strășeni	0,22
12.	Dubăsari	0,51	28.	Șoldănești	0,24
13.	Edineț	0,35	29.	Ștefan Vodă	0,22
14.	Fălești	0,17	30.	Taraclia	0,10
15.	Florești	0,97	31.	Telenești	0,20
16.	Glodeni	0,22	32.	Ungheni	0,24

Sursa: <http://localbudgets.viitorul.org/> (accesat la 02.10.2016).

Anexa 17

**Dotarea locuințelor cu comodități**  
(anul 2015)

Comodități	Media (%)	Urban (%)	Rural (%)
Apeduct rețea publică	64,0	90,0	43,2
Apă caldă	48,6	75,7	26,9
Apă caldă sistem public	10,0	22,6	-
Apă caldă sistem propriu	38,6	53,1	26,9
Încălzire centrală	18,9	41,8	0,6
Sistem termic propriu de încălzire	14,7	27,6	4,5
Alt tip de încălzire (sobă, cămin, etc.)	66,3	30,5	95,0
Gaze din rețea	59,0	85,4	37,8
Grup sanitar în interiorul locuinței	41,1	77,2	12,2
Sistem de canalizare	63,9	91,3	41,9
Sistem de canalizare public	33,0	72,1	1,7
Sistem de canalizare propriu	30,8	19,2	40,2
Baie sau duș	53,3	82,8	29,6

Sursa: [http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala\\_\\_04%20NIV\\_\\_NIV040/NIV041300.px/?rxid=8ebd14c1-7adf-494b-9840-9cb85498f247](http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala__04%20NIV__NIV040/NIV041300.px/?rxid=8ebd14c1-7adf-494b-9840-9cb85498f247) (accesat la 25.10.2016)

**Încrederea populației față de autoritățile locale (Primărie) potrivit  
BOP (2003-2017)**

Perioada	%	Perioada	%	Perioada	%
Noi., 2003	52	Oct., 2008	50	Apr., 2013	43
Mai, 2004	47	Mar., 2009	47	Noi., 2013	47
Noi., 2004	54	Iul., 2009	44	Apr., 2014	54
Feb., 2005	55	Noi., 2009	56	Noi., 2014	55
Dec., 2005	43	Mai, 2010	51	Mar., 2015	43
Apr., 2006	42	Noi., 2010	48	Noi., 2015	52
Noi., 2006	50	Mai, 2011	47	Apr., 2016	47
Mai, 2007	47	Noi., 2011	51	Oct., 2016	38
Noi., 2007	50	Mai, 2012	58	Apr., 2017	42
Apr., 2008	44	Noi., 2012	47	Noi., 2017	40,5

Sursa: [http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP\\_10.2016\\_anexe.pdf](http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_10.2016_anexe.pdf) (accesat la 21.10.2016).  
BOP, aprilie 2017. <http://ipp.md/old/lib.php?l=ro&idc=156&year=2017> (accesat la 11.08.2017); <http://ipp.md/wp-content/uploads/2017/12/Rezultate-sondaj.-Partea-I.pdf> (accesat la 16.04.2018).

**Rata participării la alegerile parlamentare și locale (în %)**

	Scrutin	Rata de participare
I	Alegerile parlamentare anticipate din 27 februarie 1994	79,31
II	Alegerile locale din 16 aprilie 1995	60,02
III	Alegerile parlamentare din 22 martie 1998	69,12
IV	Alegerile locale generale din 23 mai 1999	61,28
V	Alegerile parlamentare anticipate din 25 februarie 2001	67,52
VI	Alegerile locale generale din 25 mai 2003	58,58
VII	Alegerile parlamentare din 6 martie 2005	64,84
VIII	Alegerile locale generale din 3 iunie 2007	52,25
IX	Alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009	57,54
X	Alegerile parlamentare din 29 iulie 2009	58,5
XI	Alegerile parlamentare anticipate din 28 noiembrie 2010	63,37
XII	Alegerile locale generale din 5 iunie 2011	54,59
XIII	Alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014	55,6
XIV	Alegerile locale generale din 14 iunie 2015	49,02

Sursa: <http://www.cec.md>, <http://www.e-democracy.md> (accesate la 12.06.2016)

**Atitudinea populației referitor la extinderea drepturilor administrației locale ca soluție a îmbunătății situației social-economice din Republica Moldova (în %)**

2002	noiembrie	7	2010	mai	5
2003	mai	7	2011	noiembrie	6
	noiembrie	6		mai	9
2004	mai	5	2012	noiembrie	7
	noiembrie	5		mai	6
2005	februarie	9	2013	noiembrie	8
	decembrie	8		aprilie	5
2006	aprilie	7	2014	noiembrie	6
	noiembrie	8		aprilie	7
2007	mai	7	2015	noiembrie	6
	noiembrie	7		martie	4
2008	aprilie	8	2016	noiembrie	4
	octombrie	9		aprilie	5
2009	martie	6	2017	octombrie	4
	noiembrie	7		aprilie	6

Sursa: [http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP\\_10.2016\\_anexe.pdf](http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_10.2016_anexe.pdf) (accesat la 24.10.2016).

**Gradul de satisfacție al populației față de curățenia și îngrijirea  
localității lor potrivit BOP**

(2003-2017)

Perioada	%	Perioada	%	Perioada	%
Noi., 2003	29	Oct., 2008	23	Apr., 2013	22
Mai, 2004	32	Mar., 2009	25	Noi., 2013	41
Noi., 2004	32	Iul., 2009	31	Apr., 2014	40
Feb., 2005	29	Noi., 2009	37	Noi., 2014	38
Dec., 2005	25	Mai, 2010	34	Mar., 2015	35
Apr., 2006	25	Noi., 2010	31	Noi., 2015	31
Noi., 2006	36	Mai, 2011	36	Apr., 2016	37
Mai, 2007	42	Noi., 2011	36	Oct., 2016	31
Noi., 2007	31	Mai, 2012	49	Apr., 2017	30
Apr., 2008	24	Noi., 2012	38	Noi., 2017	35

Sursa: [http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP\\_10.2016\\_anexe.pdf](http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_10.2016_anexe.pdf) (accesat la 24.10.2016); <http://bop.ipp.md/ro/result/table#> (accesat la 23.08.2017); <http://ipp.md/wp-content/uploads/2017/12/Rezultate-sondaj.-Partea-I.pdf> (accesat la 16.04.2018).



**Transferuri de mijloace bănești din străinătate efectuate în favoarea persoanelor fizice (milioane USD)**

Anul	Suma
1999	89,62
2000	152,94
2001	211,99
2002	254,12
2003	317,29
2004	422,41
2005	683,25
2006	854,55
2007	1.218,23
2008	1.660,09
2009	1.182,02
2010	1.244,14
2011	1.443,47
2012	1.494,23
2013	1.608,98
2014	1.612,96
2015	1.129,36
2016	1.079,39
2017	1.199,97
2018 (ianuarie-februarie)	187,79

Sursa: <http://bnm.md/bdi/pages/reports/dbp/DBP4.xhtml> (accesat la 16.04.2018).

**Cetățenii Republicii Moldova plecați peste hotare la loc permanent de trai**  
(situația la 01.07.2017)

<b>Destinația plecării</b>	<b>Număr</b>	<b>Destinația plecării</b>	<b>Număr</b>
FEDERAȚIA RUSĂ	34 059	IORDANIA	7
UCRAINA	27 065	TADJIKISTAN	6
STATELE UNITE	16 077	ARGENTINA	5
GERMANIA	12 864	LIBAN	5
ISRAEL	7 454	NOUA ZEELANDĂ	5
BELARUS	2 424	SERBIA	5
CANADA	597	AFRICA DE SUD	4
REPUBLICA CEHĂ	450	BOSNIA ȘI HERZEGOVINA	4
AUSTRIA	371	BRAZILIA	4
KAZAHSTAN	315	LUXEMBURG	4
ITALIA	295	MAURITANIA	4
ROMÂNIA	197	MAURITIUS	4
BULGARIA	194	NIGERIA	4
TURCIA	160	CIPRU	3
OLANDA	113	SUDAN	3
LITUANIA	97	TURKMENISTAN	3
NORVEGIA	89	YEMEN	3
SLOVENIA	70	CUBA	2
ELVEȚIA	62	GHANA	2
POLONIA	57	IRLANDA	2
AUSTRALIA	54	MALI	2
LETONIA	54	REPUBLICA COREEA	2
DANEMARCA	52	REPUBLICA DOMINICANĂ	2
ESTONIA	51	VIET NAM	2
SPANIA	37	BOLIVIA	1
UZBEKISTAN	35	CAPUL VERDE	1

FINLANDA	30	COASTA DE FILDEȘ	1
FRANȚA	30	CONGO	1
GRECIA	28	EMIRATELE ARABE UNITE	1
M. BRITANIE ȘI IRLANDA DE NORD	27	HONG KONG	1
UNGARIA	25	IRAK	1
ARMENIA	24	ISLANDA	1
GEORGIA	24	JAMAHIRIYA ARABĂ LIBIANĂ	1
AZERBAIDJAN	21	KENYA	1
BELGIA	18	MEXIC	1
SUEDIA	14	NICARAGUA	1
REPUBLICA ARABĂ SIRIANĂ	10	PAKISTAN	1
IUGOSLAVIA	9	R.D.P. COREEA	1
JAPONIA	9	RWANDA	1
KIRGHIZSTAN	9	SAINT PIERRE ȘI MIQUELON	1
PORTUGALIA	9	SLOVACIA	1
CEHOSLOVACIA	7	TUVALU	1
CROAȚIA	7	<b>TOTAL</b>	<b>103 699</b>

Sursa: <http://www.registru.md/date-statistice/referitor-la-cetatenii-rm-plecati-pest-hotare-la-loc-permanent-de-trai> (accesat la 07.04.2018).

**Persoanele fizice cu loc de trai în Republica Moldova în profil  
administrativ-teritorial** (situația la 01.07.2017)

Municipiul / raionul	Persoanele cu înregistra re la domiciliu	Persoanel e minore	Persoanele cu domiciliul declarat	Persoanele care se află în proces de migrație internă	Total
Mun. CHIȘINĂU	632 165	39 451	112 159	32 896	816 671
Mun. BĂLȚI	107 025	8 624	18 166	7 752	141 567
ANENII NOI	72 362	8 368	8 598	637	89 965
BASARABEASCA	25 783	2 385	2 402	216	30 786
BRICENI	66 404	5 423	5 125	286	77 238
CAHUL	101 725	12 589	12 991	1 277	128 582
CĂLĂRAȘI	64 485	9 066	6 966	785	81 302
CANTEMIR	51 616	8 048	5 751	147	65 562
CĂUȘENI	83 065	11 181	8 910	578	103 734
CIMIȘLIA	52 280	5 957	6 022	310	64 569
CRIULENI	61 940	9 132	6 866	305	78 243
DONDUȘENI	35 882	4 039	2 540	197	42 658
DROCHIA	73 263	8 078	6 733	501	88 575
DUBĂSARI	29 186	3 981	3 304	160	36 631
EDINEȘ	67 349	7 673	6 328	480	81 830
FĂLEȘTI	75 037	11 012	7 073	546	93 668
FLOREȘTI	74 423	10 140	6 586	399	91 548
GLODENI	49 541	6 719	4 222	280	60 762
HÎNCEȘTI	103 123	14 749	11 954	509	130 335
IALOVENI	87 045	11 377	11 877	669	110 968
LEOVA	44 680	6 362	4 883	414	56 339
NISPORENI	55 461	8 079	6 508	186	70 234
OCNIȚA	45 938	3 259	2 481	837	52 515
ORHEI	103 504	13 801	11 823	1 681	130 809
REZINA	40 486	6 195	3 496	302	50 479
RÎȘCANI	55 736	6 974	5 198	214	68 122
SÎNGEREI	73 796	11 509	7 243	343	92 891
ȘOLDĂNEȘTI	34 995	5 883	2 398	154	43 430
SOROCA	83 463	9 346	6 424	619	99 852
ȘTEFAN VODĂ	63 130	7 777	4 019	270	75 196
STRĂȘENI	79 593	10 884	10 055	748	101 280
TARACLIA	36 130	3 805	4 038	320	44 293
TELENEȘTI	59 134	9 108	5 146	207	73 595
UNGHENI	94 171	14 640	10 560	1 912	121 283
UTA GĂGĂUZIA	136 657	14 148	19 745	1 815	172 365
Terit. din st. Nistrului și m. Bender	249 875	18 787	29 213	4 977	302 852
<b>TOTAL</b>	<b>3 170 448</b>	<b>348 549</b>	<b>387 803</b>	<b>63 929</b>	<b>3 970 729</b>

Sursa: <http://www.registru.md/date-statistice/in-profil-administrativ-teritorial> (accesat la 07.04.2018)

### Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică

Raion	Indicele demografic	Indicele sănătății	Indicele social	Indicele ocupațional	IITSD	Rating
Chișinău	67.5	67.5	88.4	57.2	70.2	1
Bălți	61.2	60.2	79.0	42.0	60.6	2
Dubăsari	66.7	59.2	77.2	31.5	58.7	3
Ialoveni	66.4	62.3	59.5	38.4	56.6	4
Cahul	55.5	69.8	63.1	37.5	56.5	5
Anenii Noi	59.4	58.2	64.8	37.6	55.0	6
Ungheni	62.1	58.8	62.6	36.4	54.9	7
Orhei	57.4	65.2	61.8	35.1	54.9	8
Criuleni	61.5	56.3	60.1	39.7	54.4	9
Soroca	55.0	57.0	63.9	37.1	53.3	10
UTAG	58.1	57.1	61.3	36.1	53.1	11
Strășeni	62.9	52.5	61.7	35.3	53.1	12
Nisporeni	52.1	72.6	53.3	32.6	52.6	13
Rezina	54.0	57.1	64.1	33.4	52.1	14
Fălești	57.3	55.6	62.8	32.5	52.1	15
Cimișlia	42.4	66.7	57.5	40.4	51.8	16
Leova	54.2	61.1	55.0	35.3	51.4	17
Drochia	42.6	62.5	69.3	30.6	51.2	18
Basarabeasca	51.0	53.1	61.9	36.6	50.6	19
Glodeni	44.3	62.1	63.0	32.0	50.4	20
Ștefan-Vodă	51.3	57.3	56.5	35.7	50.2	21
Căușeni	46.7	59.2	58.4	34.6	49.7	22
Sângerei	57.7	49.8	58.4	32.7	49.6	23
Briceni	37.4	64.2	62.0	34.4	49.5	24
Hâncești	49.9	64.7	53.7	29.5	49.4	25
Edineț	43.3	55.9	64.9	32.5	49.1	26
Râșcani	44.8	53.5	63.9	32.8	48.8	27
Telenești	55.1	53.8	50.2	34.7	48.4	28
Taraclia	40.2	59.1	58.9	35.3	48.4	29
Călărași	47.2	54.3	56.2	34.4	48.0	30
Florești	44.5	48.1	65.2	30.4	47.0	31
Ocnîța	30.5	63.1	64.4	28.2	46.5	32
Cantemir	54.6	46.1	52.3	32.6	46.4	33
Dondușeni	32.7	55.0	65.3	29.1	45.5	34
Șoldănești	46.8	45.4	49.5	36.6	44.6	35

Sursa: Gagauz O., Pahomii Ir. Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică (martie-aprilie, 2016). [http://ccd.ucoz.com/\\_ld/0/48\\_Policy-Paper-II.pdf](http://ccd.ucoz.com/_ld/0/48_Policy-Paper-II.pdf) (accesat la 01.10.2016).

**Populația stabilă la 1 ianuarie 2016 în profil teritorial**

Nr.	Raioane	Populație (mii persoane)	% din numărul total
1	Total Republica Moldova	3 553,1	100
2	Municipiul Chișinău	814,1	22,91
3	Municipiul Bălți	150,7	4,24
4	Anenii Noi	83,4	2,35
5	Basarabeasca	28,5	0,80
6	Briceni	72,9	2,05
7	Cahul	124,6	3,51
8	Cantemir	62,0	1,74
9	Călărași	77,8	2,19
10	Caușeni	90,5	2,55
11	Cimișlia	60,1	1,69
12	Criuleni	73,6	2,07
13	Dondușeni	42,9	1,21
14	Drochia	87,4	2,46
15	Dubăsari	35,3	0,99
16	Edineț	80,7	2,27
17	Fălești	91,5	2,58
18	Florești	87,6	2,47
19	Glodeni	59,6	1,68
20	Hâncești	120,2	3,38
21	Ialoveni	101,3	2,85
22	Leova	52,8	1,49
23	Nisporeni	65,6	1,85
24	Ocnița	54,0	1,52
25	Orhei	125,0	3,52
26	Rezina	50,8	1,43
27	Râșcani	67,9	1,91
28	Sângerei	92,2	2,59
29	Soroca	100,1	2,82
30	Strășeni	92,3	2,60
31	Șoldănești	41,9	1,18
32	Ștefan Vodă	70,4	1,98
33	Taraclia	43,6	1,23
34	Telenești	72,6	2,04
35	Ungheni	117,3	3,30
36	U.T.A. Găgăuzia	161,9	4,56

Sursa: <http://statbank.statistica.md/pxweb/sq/1b3169ca-9da0-48c8-a472-b880ac8097db>  
(accesat la 29.09.2016).

**Populația regiunilor de dezvoltare Nord-Est și Sud-Est (România)**  
la 1 ianuarie 2016

Regiune/județ	Populație	Regiune/județ	Populație
<b>Nord-Est</b>	3.922.407	<b>Sud-Est</b>	2.871.862
Bacău	746.566	Brăila	356.196
Botoșani	455.973	Buzău	478.811
Iași	919.049	Constanța	769.768
Neamț	577.359	Galați	631.669
Suceava	743.645	Tulcea	244.249
Vaslui	479.815	Vrancea	391.169

Sursa: Populația României pe localități la 1 ianuarie 2016. București: INS, 2016, p.25.

**Alegerile primarului în unele localități cu un număr redus al populației**  
**în alegerile locale generale din 5 iunie 2011 și 14 iunie 2015**

Localitatea	Alegerile locale generale din 5 iunie 2011			Alegerile locale generale din 14 iunie 2015		
	Voturi acumulate	Voturi valabil exprimate	Incluși în liste	Voturi acumulate	Voturi valabil exprimate	Incluși în liste
Otac, raionul Rezina	<b>161</b>	297	486	<b>174</b>	329	478
Cogâlniceni, raionul Rezina	<b>135</b>	294	445	<b>167</b>	320	452
Marianca de Jos, raionul Ștefan Vodă	<b>113</b>	289	455	<b>151</b>	299	446
Alava, raionul Ștefan Vodă	<b>107</b>	236	350	<b>132</b>	251	376
Iujnoe, raionul Cahul	<b>303</b>	303	568	<b>182</b>	327	568
Lopățica, raionul Cahul	<b>240</b>	355	515	<b>148</b>	288	531

Salcia, raionul Taraclia	<b>79</b>	163	240	<b>81</b>	151	289
Ochiul Roș, raionul Anenii Noi	<b>166</b>	189	344	<b>89</b>	174	347
Carbalia, UTA Găgăuzia	<b>159</b>	273	382	<b>152</b>	249	412
Bogzești, raionul Telenești	<b>277</b>	348	468	<b>269</b>	313	526
Romanovca, raionul Leova	<b>143</b>	212	408	<b>123</b>	243	437
Șumna, raionul Râșcani	<b>125</b>	307	418	<b>157</b>	271	409
Antoneuca, raionul Drochia	<b>102</b>	264	327	<b>129</b>	241	342

Sursa: Alegerile locale generale din 5 iunie 2011 din Republica Moldova.

<http://www.voteaza.md/r/tp/> (accesat la 14.04.2018); Alegerile locale generale din 14 iunie 2015 din Republica Moldova. <http://www.voteaza.md/r/> (accesat la 14.04.2018).



**Coefficientul îmbătrânirii populației (CÎP) \***

Nr.	Raioane	CÎP
1	Media pe țară	16,7
2	M. Chisinau	15,3
3	Mun. Bălți	17,2
4	Briceni	21,7
5	Dondușeni	24,3
6	Drochia	23,0
7	Edineț	22,5
8	Fălești	18,0
9	Florești	19,3
10	Glodeni	19,7
11	Ocnîța	21,3
12	Râșcani	21,5
13	Sângerei	16,7
14	Soroca	18,6
15	Anenii Noi	15,9
16	Călărași	16,8
17	Criuleni	14,2
18	Dubăsari	16,5

Nr.	Raioane	CÎP
19	Hâncești	15,4
20	Ialoveni	13,2
21	Nisporeni	14,9
22	Orhei	15,6
23	Rezina	16,3
24	Strășeni	15,0
25	Șoldănești	16,9
26	Telenești	15,2
27	Ungheni	15,1
28	Basarabeasca	16,0
29	Cahul	15,3
30	Cantemir	13,9
31	Căușeni	16,4
32	Cimișlia	16,9
33	Leova	14,7
34	Ștefan Vodă	16,6
35	Taraclia	18,2
36	Găgăuzia	16,1

\* Datele de la începutul anului 2016

Sursa: [http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice\\_\\_POP010/POP011700reg.px/table/tableViewLayout1/?rxid=2345d98a-890b-4459-bb1f-9b565f99b3b9](http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice__POP010/POP011700reg.px/table/tableViewLayout1/?rxid=2345d98a-890b-4459-bb1f-9b565f99b3b9) (accesat la 01.1

**Evoluția numărului colectivităților locale în statele europene**  
(anii '50-'90 ai sec. XX)

Statul	1950	1992	Rata de descreștere
Bulgaria	2178	255	88.3
Suedia	2281	286	87.5
Danemarca	1387	275	80.2
Belgia	2669	589	77.9
Marea Britanie	2028	484	76.1
Cehia	11051	6196	43.9
Austria	3999	2301	42.5
Norvegia	744	439	41.0
Olanda	1015	647	36.3
Finlanda	547	460	15.9
Iclanda	229	197	14.0
Spania	9214	8082	12.3
Luxembourg	127	118	7.1
Franța	38814	36763	5.3
Elveția	3097	3021	2.5
Grecia	5959	5922	0.6
Portugalia	303	305	-0.7
Italia	7781	8100	-4.1

Sursa: The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe, No. 56. Strasbourg: Council of Europe Press, 1995, p.16.

### Colectivitățile locale din Republica Moldova după numărul de locuitori \*

Număr locuitori	Număr colectivități locale	Număr locuitori	Număr colectivități locale
> 500	10	5501 - 6000	11
501 - 1000	133	6001 - 6500	6
1001 - 1500	175	6501 - 7000	4
1501 - 2000	169	7001 - 7500	10
2001 - 2500	107	7501 - 8000	1
2500 - 3000	86	8001 - 8500	3
3001 - 3500	62	8501 - 9000	2
3501 - 4000	27	9001 - 9500	2
4001 - 4500	28	9501 - 10000	1
4501 - 5000	13	10001 - 20000	24
5001 - 5500	16	20000 >	7
Total > 5500	826	Total 5501 >	71

\* Nu au fost incluse comunele Chițcani, Cremenciug și Gâsca din raionul Căușeni, comuna Corjova din raionul Dubăsari în care recensământul nu a fost efectuat. Iar comuna Molovata Nouă din raionul Dubăsari nu include și datele privind numărul locuitorilor satului Roghi unde recensământul, de asemenea, nu a fost efectuat.

Sursa: Rezultatele Recensământului Populației și al Locuințelor 2014.

<http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=479> (accesat la 07.05.17).

### Argumente *pro* și *contra* consolidării colectivităților locale

<i>Pro</i>	<i>Contra</i>
<b>I. Argumente asociate democrației</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- o mai bună reprezentare a diferitelor grupuri minoritare,</li> <li>- o mai bună accesibilitate la administrația publică locală,</li> <li>- candidați mai competenți pentru funcțiile alese.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- încălcarea principiilor autonomiei locale,</li> <li>- responsabilitatea slabă a politicienilor,</li> <li>- mai multă birocrație,</li> <li>- participarea mai slabă și controlul efectiv asupra deciziilor politice,</li> <li>- reducerea totală a participării non-electorale,</li> <li>- accesibilitatea redusă a administrației locale,</li> <li>- slăbește relația interumană,</li> <li>- posibile conflicte între diferitele componente ale colectivității locale.</li> </ul>
<b>II. Argumente economice</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- economii de scară la furnizarea serviciilor publice,</li> <li>- o mai bună specializare și birocrație profesionistă,</li> <li>- costuri mai mici ale externalizării serviciilor,</li> <li>- reducerea aparatului administrativ, mai multe oportunități financiare și de angajare pentru locuitori,</li> <li>- suficiente resurse umane, economice și politice,</li> <li>- proiecte de dezvoltare mai ambițioase,</li> <li>- o infrastructură tehnică mai bună.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mai multe cheltuieli administrative,</li> <li>- coordonarea anevoioasă a aparatului administrativ,</li> <li>- aprofundarea decalajului dintre politicile publice implementate și preferințele individuale ale cetățenilor,</li> <li>- reducerea competiției între administrațiile locale pentru resursele financiare,</li> <li>- corupția.</li> </ul>

Sursa: Matejova L. Consolidation of Small Municipalities as a Solution of Territorial Fragmentation in the Czech Republic. In: Current Trends in Public Sector Research. Proceedings of the 18th International Conference, Šla panice, 16–17 January 2014. Brno: Masaryk University, 2014, p.173.